

**VAASAN YLIOPISTO**  
**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Jari Nieminen

**YHTEYSALUSLIIKENTEN JÄRJESTÄMISEN PIRULLISUUS**

Aluetieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2019**

# SISÄLLYS

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>LYHENTEET</b>	<b>4</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimuksen rakenne ja tavoitteet	8
1.3. Tutkimuksen aineisto ja menetelmä	10
<b>2. KOMPLEKSISUUS JA PIRULLISET ONGELMAT</b>	<b>11</b>
2.1. Kompleksisuustieteet	11
2.2. Kesyt ongelmat	13
2.3. Pirulliset ongelmat	14
2.4. Pirullisten ongelmien ratkaiseminen	18
2.5. Yhteenveto	21
<b>3. YHTEYSALUSLIIKENTEN RAKENTUMINEN</b>	<b>22</b>
3.1. Yhteysalusliikenne alkaa	22
3.2. Liikenteen järjestämisen periaatteet	24
3.2.1. Palvelutaso	26
3.2.2. Kehittämispyrkimyksiä	28
3.2.3. Epätaloudellista toimintaa	32
3.2.4. Poliittinen ohjaus	34
3.3. Toimintaympäristön kehittyminen	35
3.4. Julkinen hallintotehtävä	39
3.5. Säädöspohja	40
3.5.1. Saaristolaki	40
3.5.2. Muu lainsäädäntö	41
3.6. Yhteenveto	43

<b>4. TOIMIJAT PIRULLISELLA PELIKENTÄLLÄ</b>	<b>45</b>
4.1. Liikenne- ja viestintäministeriö	45
4.2. Maa- ja metsätalousministeriö	49
4.3. Työ- ja elinkeinoministeriö	52
4.4. Valtiovarainministeriö	55
4.5. Liikenne- ja viestintävirasto	58
4.6. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	59
4.7. Maakuntien liitot	60
4.8. Kunnat	64
4.9. Yhteysalusliikenteen käyttäjät	66
4.10. Yhteenvedo	68
<b>5. AINEISTO JA MENETELMÄT</b>	<b>70</b>
5.1. Tutkimuksen aineisto	70
5.2. Teemahaastattelu	70
5.3. Haastatteluaineiston käsittely	71
5.4. Keskeiset havainnot	72
5.4.1. Yhteysalusliikenne on tärkeä palvelu	72
5.4.2. Liikenteen järjestämisen periaatteet eivät ole selvät	74
5.4.3. Saaristomatkailemisen tarpeita tulisi palvella paremmin	78
5.4.4. Uusia toimintamalleja tulisi kokeilla rohkeasti	81
<b>6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>84</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>89</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>96</b>
LIITE 1. Haastattelurunko	96

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Yhteysalusten kuljettamat henkilöt 1983–2018	38
Kuvio 2. Yhteysalusten kuljettamat ajoneuvot 1983–2018	38
Kuvio 3. Intressitahojen odotusten polttopisteeseen syntyy Pareton optimi	77
Taulukko 1. Pirullisuuden ilmeneminen yhteysalusliikenteessä	85

**LYHENTEET**

ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
MKL	Merenkululaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
SANK	Saaristoasiain neuvottelukunta
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TVH	Tie- ja vesirakennushallitus
VM	valtiovarainministeriö

---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Johtamisen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Jari Nieminen	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Yhteysalusliikenteen järjestämisen pirullisuus	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Ilkka Luoto	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2019	<b>Sivumäärä: 96</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkittiin yhteysalusliikenteen järjestämisen kompleksisuutta pirullisten ongelmien viitekehyksessä. Tutkimusalueena oli Varsinais-Suomen maakunta, jonka alueella valtaosa tämän päivän yhteysalusliikenteestä on. Keskeisiä käsitteitä olivat kompleksisuusajattelu, pirulliset ongelmat ja julkinen hallinto. Kompleksisuusajattelussa kyse on erilaisten asioiden yhteenkietoutumisen ja muovautumisen todellisuudesta, jossa säikeet ja massat ovat jatkuvassa muutoksessa. Pirullinen ongelma on puolestaan ongelma, jonka määrittelystä ja ratkaisusta ei vallitse yksimielisyyttä. Myös pirullinen ongelma on jatkuvassa liikkeessä, joten se on määriteltävä yhä uudelleen, eikä sille ole lopullista ratkaisua.

Tämän tutkielman tavoitteena on luoda kokonaiskuva yhteysalusliikenteen järjestämisen kompleksisuudesta, joka esiintyy pääasiassa odotusten moninaisuutena ja yhteensopimattomuutena. Tarkoituksena on eräällä tavalla laittaa odotusten moninaisuutta kuvaavat kortit pöytään ja esittää tämä yhteensovittamisongelma kaikille osapuolille. Tutkielmaan sisältyvästä nykytila-analyysistä on myös hyötyä organisaatioille, joiden järjestämistehtäväksi yhteysalusliikennettä on kaavailtu.

Tutkimuskysymyksinä olivat, miten valtion järjestämä yhteysalusliikenne on rakentunut, millaista kompleksisuutta yhteysalusliikenteen järjestäminen sisältää ja miten yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyviä haasteita kannattaa ratkoa. Kysymyksessä on laadullinen tutkimus. Tutkimuksen empiria kerättiin kuudella teemahaastattelulla, joissa haastateltiin erilaisia yhteysalusliikenteen intressitahoja. Haastattelumetodina käytettiin avoimen haastattelun ja lomakehaastattelun välimuotoa eli puolistrukturoitua haastattelua. Lisäksi merkittävän osan aineistosta muodostaa kirjallisuuskatsaus.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että yhteysalusliikenne on rakentunut mielenkiintoisin vaihein 1920-luvulta lähtien. Liikenteen syntyminen on siinä mielessä ainutlaatuista, että toiminta aloitettiin ilman selkeää säädöspohjaa. Vasta vuonna 1981 annetussa saaristolaissa todetaan, että valtion tulee pyrkiä järjestämään saaristoon vakituisten asukkaiden ja elinkeinojen tarpeiden kannalta riittävät yhteydet. Kehittymisen vaiheet ovat olleet omiaan synnyttämään kompleksisuutta. Liikenteen järjestämisen voidaan katsoa sisältävän kompleksisuuteen ja pirullisiin ongelmiin liittyviä elementtejä. Esimerkiksi intressien moninaisuus synnyttää tilanteen, jossa perinteiset suunnitteluteoriat eivät sovellu ongelmien ratkaisemiseen. Tämä vahvistaa käsitystä pirullisuuden läsnäolosta.

Kompleksisuusajattelun kannalta on tärkeää, että yhteysalusliikenteeseen liittyvien asioiden yhteenkietoutuminen pystytään tunnistamaan. Pirullisuuden hyväksyminen on keskeinen lähtökohta liikenteeseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Yksi keskeinen ehdotus yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyvien haasteiden ratkaisemiseen on avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisääminen. Haastateltavan ehdottamalla tavalla olisi syytä käydä laajempaa keskustelua saariston asemasta. Myös olemassa oleva säädöspohja ja liikenteen järjestämisen periaatteet vaatisivat kriittistä tarkastelua. Pirulliset ongelmat edellyttävät laajaa perinteisistä ongelmanratkaisukeinoista poikkeavaa keinovalikoimaa. Yhteysalusliikenne nähdään tärkeänä tekijänä saariston elinvoimaisuuden säilyttämisessä. Tästä syystä mitään yksittäisiä ratkaisuvaihtoehtoja ei pidä sulkea pois.

---

**AVAINSANAT:** saaristoliikenne, yhteysalusliikenne, kompleksisuus, julkinen hallinto, Varsinais-Suomi



# 1. JOHDANTO

## 1.1. Tutkimuksen tausta

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus järjestää valtion talousarvion puitteissa saaristoliikennettä koko Suomessa. Saaristoliikenne kattaa laajassa merkityksessään sekä yhteysalus- että maantielauttaliikenteen. Tässä pro gradu -tutkielmassa keskityn yhteysalusliikenteeseen, joka on luonteeltaan hyvin erilaista verrattuna maantielauttaliikenteeseen: maantielautat ja lossit ovat osa maantieverkkoa, kun taas yhteysalukset ovat toimintaperiaatteeltaan lähempänä joukkoliikennettä. Tällä hetkellä ELY-keskus hankkii yhteysalusliikennepalvelua kokonaispalvelusopimuksin sekä avustaa yksityisiä elinkeinonharjoittajia saaristoliikenteen hoitamisessa. Liikennettä on kolmen maakunnan alueella: Varsinais-Suomessa, Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa.

Työskenneltyäni yhteysalusliikennetehtävän parissa olen havainnut, että liikenteen järjestäminen kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla on käytännössä mahdotonta. Liikenteeseen kohdistuu useita erilaisia intressejä, joiden yhteensovittaminen on joko haastavaa tai jopa mahdotonta. Pahimmassa tapauksessa toisen intressin huomioiminen voi olla toisen intressiä vastaan. Odotuksia tulee tietysti kansalaisten eli palvelun pääasiallisten käyttäjien suunnalta, mutta myös kunnilta, valtion eri hallinnonaloilta sekä muilta edunvalvonta- ja aluekehitysorganisaatioilta. ELY-keskusten liikennevastuualueet ovat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan substanssiohjauksessa, mutta saaristokysymyksissä harvaan asuttujen alueiden elinvoima- ja aluekehittämiskysymykset kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Julkisen talouden kehyksistä ja talousarvioraameista puolestaan vastaa valtiovarainministeriö. Oman mausteensa toimijakenttään tuovat maakuntien liitot ja saaristokunnat, joiden näkökulma on painottunut edunvalvontaan ja nykyisen liikennevolyymin säilyttämiseen – jopa kasvattamiseen.

Valtiollisen yhteysalusliikenteen juurien voidaan katsoa yltävän 1920-luvulle asti, jolloin yhteysvälille Turku–Maarianhamina vuokrattiin alus hoitamaan liikennöintiä (Öhman 1995: 27–28). Silloisella Merenkulkuhallituksella, ja myöhemmin Merenkululaitoksella, on ollut merkittävä rooli nykymuotoisen yhteysalusliikenteen muodostumisessa.



Myös Saaristoasiain neuvottelukunnalla on ollut iso merkitys suomalaiseen saaristo- ja aluepolitiikkaan, ja se on omalta osaltaan mahdollistanut saariston elinvoimaisuuden kehittymisen ja säilymisen aina näihin päiviin asti. Iso aluepoliittinen voimannäyte oli vuonna 1981 annettu laki saariston kehityksen edistämisestä, jonka mukaisesti valtion muun muassa tulee pyrkiä järjestämään saaristoon riittävät ja hinnaltaan kohtuulliset liikennepalvelut. Yhteysalusliikenteen järjestäminen perustuu edellä mainittuun saaristolakiin (Merenkulkulaitos 1999: 1).

Valtion järjestämä yhteysalusliikenne yhdessä toimivien tietoliikenneyhteyksien ja julkisten palveluiden ohella mahdollistaa elämisen ja elinkeinojen toiminnan saaristossa. Yhteysalusliikenne on siis saariston elinvoimaa ylläpitävää toimintaa. Liikennepalvelujen kehittäminen nykyaikaa ja osaltaan myös muuttunutta toimintaympäristöä vastaavaksi nähdään usein uhkana. Valitettavasti saariston liikenneyhteyksistä näyttää muodostuneen lähes ainoa elinvoimakysymys, johon kiinnitetään huomiota, vaikka saariston elävänä pysymiseen ja toimintaedellytysten säilymiseen vaikuttavat monet muutkin seikat. Saaristolaki asettaa monia muitakin tavoitetoja ja velvoitteita kuin pelkkien liikenneyhteyksien säilymisen. Saaristopolitiikka on näyttää kääntyneen yhden asian politiikaksi.

On herännyt kysymys, onko saaristoliikenteen järjestäminen ylipäättään mahdollista julkisin varoin ja viranomaisten toimesta niin, että se voisi täyttää kaikki sitä kohtaan asetetut erilaiset odotukset samanaikaisesti?

## 1.2. Tutkimuksen rakenne ja tavoitteet

Tulen tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelemaan saaristoliikenteen kehittymistä 1900-luvun alusta tähän päivään sekä kokoamaan yhteen erilaisten saaristoliikenteen intressitahojen näkemyksiä ja odotuksia liikennettä kohtaan. Viitekehyksenä tarkasteluille on wicked-problematiikka ja pirullisten ongelmien käsitteet.

Toinen luku rakentuu pirullisten ongelmien teorian käsittelyn ympärille. Teorian avulla voi olla mahdollista ymmärtää monimutkaisuutta, jota yhteysalusliikenteen järjestämiseen ja kehittämiseen liittyy. Pirullisten ongelmien ominaispiirteenä on, että niiden yksiselitteinen kuvaaminen on haastavaa eikä niihin useimmiten ole olemassa täysin oikeita tai vääriä vastauksia (Rittel & Webber 1973: 161–164).

Tutkielman kolmannessa luvussa teen katsauksen valtiollisen yhteysalusliikenteen historiaan. Jotta voisi ymmärtää nykyhetkeä ja suunnitella tulevaa, on syytä tietää mistä tähän hetkeen on tultu. Yksi pirullisten ongelmien ominaisuus on se, että niihin on aina olemassa useita eri ratkaisuvaihtoehtoja. Tämä johtaa väistämättä epälineaariseen päätöksentekoon, joka saattaa olla yhtenä syynä nykyhetken kompleksiseen tilanteeseen. Tutustumalla yhteysalusliikenteen rakentumiseen julkishallinnollisena palveluna voidaan varsinaista ongelmaa ja sen eri vaiheita ymmärtää paremmin.

Viides luku keskittyy yhteysalusliikenteen kannalta keskeisten intressitahojen, pelikentän, odotusten kuvaamiseen. Jo itsessään tämän moninaisen kentän kuvaaminen samojen kansien väliin on arvokasta yhteysalusliikenteen tulevaisuuden organisointia ajatellen. Varsinkin jos yhteysalusliikenteen järjestämisvastuu siirretään jossain vaiheessa valtakunnalliselta viranomaiselta maakunnille. Odotusten moninaisuus on käsitykseni mukaan tiedostettu jo pitkään, mutta analyyttisempää tarkastelua niistä ei ole tehty. Odotusten ja intressien muodostamasta kehikosta on mahdollista saada raamit yhteiselle tekemiselle, joka tähtää monipuolisesti eri intressiryhmät huomioivaan yhteysalusliikenteeseen. Näissä raameissa, on järjestäjänä mikä tahansa, on mahdollista tehdä käyttäjä- ja tarvelähtöisiä ratkaisuja, jotka täyttävät saariston kehityksen edistämistä annetun lain tavoitetilan ja samalla mahdollistavat elinvoimaisuuden ja elämän edellytysten säilymisen saaristossa.

Tutkielman empiiristä osuutta, joka koostuu haastatteluaineistosta, käsittelen viidennessä luvussa. Haastatteluaineiston analyysin lisäksi aineistoa hyödynnetään osittain edellisessä, intressitahojen odotuksia kuvaavassa luvussa.

Tapani Jaakkola on tehnyt opinnäytetyön samasta tematiikasta vuonna 2014. Tämän tutkielma yhdessä "Yhteysalusliikenne tulevaisuudessa" -tutkielman kanssa antavat hyvän ja kattavan kuvan saariston yhteysalusliikenteen toimintakentästä ja kehittämistarpeista.

Pro gradu -tutkielmani pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten valtion järjestämä yhteysalusliikenne on rakentunut?
2. Millaista kompleksisuutta yhteysalusliikenteen järjestäminen sisältää?
3. Miten yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyviä haasteita kannattaa ratkoa?

### 1.3. Tutkimuksen aineisto ja menetelmä

Tutkielman pääaineisto jakaantuu kolmeen osaan: saariston yhteysalusliikenteen kuvaamiseen kirjallisuuskatsauksen avulla, pirullisten ongelmien teorian sanoittaminen yhteysalusliikenteen kontekstiin sekä haastatteluaineistoon.

Tutkielma on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus, ja samalla empiirinen. Tutkielmassa pyritään kokonaisvaltaiseen tiedon hankintaan, jossa suositetaan ihmistä tiedon tuottajana. Koska tutkijan pyrkimyksenä on paljastaa yllättäviäkin seikkoja tutkittavasta kohteesta, analysoidaan aineistoa yksityiskohtaisesti. Teorian tai hypoteesien testaaminen ovat usein toissijaisia. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2015: 164.) Kyseessä on myös aineistotriangulaatio, jossa yhdistellään eri tavoin hankittua ja erilaatuista aineistoa keskenään (Eskola & Suoranta 2001: 69).

Tutkimusalueeksi on rajattu Varsinais-Suomen alue, joka kattaa kaiken Saaristomerellä tapahtuvan yhteysalusliikenteen. Alueen rajausta puolta se, että valtaosa yhteysalusliikenteestä tapahtuu tällä alueella. Lisäksi tämän alueen liikenteeseen liittyen käydään eniten julkista keskustelua, joka viestii siitä, että liikenne on tärkeää alueelle ja osapuolilla on näkemyksiä liikenteen järjestämisestä kohtaan. Liikennettä järjestetään kaikkialla samoin periaattein, joten tutkielman havainnot ovat yleistettävissä myös Uudenmaan ja Kymenlaakson alueille.

## 2. KOMPLEKSISUUS JA PIRULLISET ONGELMAT

Yhteiskunnan kompleksisuus ja nykyhallinnon kyky vastata kompleksisuudesta syntyviin niin sanottuihin pirullisiin ongelmiin puhuttaa julkisuudessa aika ajoin (mm. Hannu Katjamäki 2019). Vuorovaikutuksesta ja sen merkittävästä helpottumisesta syntynyt tilanne, jossa olemme jatkuvasti ja lukemattomilla tavoilla riippuvaisia toisistamme, lisää kompleksisia ilmiöitä (Lindell 2017; 61–62). Miksi meitä kiinnostaa kompleksisuuden ja pirullisten ongelmien kysymykset? Kyse lienee ensisijaisesti halusta laajentaa ymmärrystä ja siten mahdollistaa monimutkaisten kysymysten analysointia. Tavoitteena on laajentaa keinovalikoimaa puuttua yhteiskunnan kompleksisiin ongelmiin. (Vartiainen & Raisio 2011: 389.) Tälle on tarvetta, sillä jo tällä hetkellä on havaittavissa, että julkisten organisaatioiden johto on turhautunut perinteisten käytettävissä olevien johtamisoppien soveltuvuuteen yhteiskunnan haasteiden ratkaisemiseksi (Vartiainen 2007: 1).

Pirullisten ongelmien teoria mahdollistaa uudenlaisen tarkastelun yhteysalusliikenteen järjestämiseen. Pirullisten ongelmien keskeisenä ominaispiirteenä on, että kuvaaminen yksiselitteisesti on haastavaa eikä niihin useimmiten ole olemassa täysin oikeita tai vääriä vastauksia (esim. Rittel & Webber 1973: 161–167).

### 2.1. Kompleksisuustieteet

Merkittävin kompleksisuutta kuvaava ominaisuus on monitulkintaisuus (Lindell 2017: 62). Kompleksisuuden käsitteistö on jo itsessään hyvin monimutkainen, eikä tieteenalojen sisällä ole täysin yhtenäistä näkemystä siitä, mitä kompleksisuus edes tarkoittaa. Usein teemaan liittyviä termejä käytetään melko vapaasti ja toistensa synonyymeinä, kuten kompleksisuustieteet, kompleksisuusteoria ja kompleksisuusajattelu. Ytimessä on kuitenkin kompleksisuuden ilmiö, joka sisältää tiettyjä tunnuspiirteitä. Koska kompleksisuutta on kaikkialla, tutkitaan sitä useilla eri tieteenaloilla. On tärkeä huomata, ettei kyse ole ainoastaan yhdestä ainoasta teoriasta, vaan tavasta lähestyä tutkittavaa ilmiötä. Kompleksisuuteen liittyvä tutkimus kuitenkin yhdistyy kompleksisuustieteiden käsitteen alle.

Tämän moniulotteisuuden vuoksi kompleksisuusajattelua käytetään tyypillisesti ilmaisemaan tieteenalat ylittävää ajattelutapaa. (Hanén 2017: 78–79.)

Kompleksisuudessa on kyse tekijöiden riippuvuudesta toisiinsa. Yhden tekijän muuttuminen voi dominoefektin tavoin vaikuttaa muihin tekijöihin, usein myös hyvin ennalta-arvaamattomasti. (Lindell 2017: 61.) Asiaa voidaan pitää kompleksisena, kun se koostuu monista toisiinsa kytkeytyvistä elementeistä ja näiden väliset vuorovaikutussuhteet voivat synnyttää yllätyksiä (Jalonen 2006: 115). Hanén (2017: 94) kuvaa kompleksisuutta muovailuvahavertauksen kautta: kyse on yhteenkietoutumisesta, jossa eriväriset ja irralliset säikeet ovat pian yhtä kirjavaa massaa. Säikeet uppoavat toisiinsa ja muovautuvat yhteen. Vielä äsken yksittäin ja irrallaan olleita säikeitä on nyt mahdotonta irrottaa toisistaan. Hänen mukaansa kompleksisuusajattelussa kyse on ennen kaikkea erilaisten asioiden yhteenkietoutumisen ja muovautumisen todellisuudesta, jossa säikeet ja massat ovat jatkuvassa muutoksessa. Kompleksisuusajattelu, joka on vain yksi kompleksisuustieteiden ajattelusuuntauksista, pohjautuu kompleksisuustieteisiin (Vartiainen & Raisio 2011: 391; Lindell, Ollila & Vartiainen 2014: 87).

Kompleksisuusajattelu asettuu näkemyksiltään kovan ja pehmeän kompleksisuuden välimaastoon. Kova kompleksisuus korostaa matemaattisia lausekkeita ollen matemaattinen teoria, kun taas pehmeä kompleksisuus nojaa metaforiin ja havainnollistamiseen kompleksisten ilmiöiden ymmärtämiseen pyrkimisessä. Kompleksisuusajattelu pyrkii yhdistämään näiden kahden ajattelusuuntauksen parhaita puolia. Perusideana on, että ihmisen ymmärrys kompleksisista ilmiöistä on aina vajavaista ja tästä syystä tulee pyrkiä parhaaseen mahdolliseen ymmärrykseen. Se on mahdollista saavuttaa vain kriittisen ja monesta eri näkökulmasta tapahtuvan tarkastelun kautta. Matemaattisia malleja ja metaoria yhdistämällä on mahdollista monipuolisemmin ja paremmin ymmärtää kompleksisia ilmiöitä. (Vartiainen ym. 2011: 392; Lindell ym. 2014: 87–88, lainaus teoksesta Richardson & Cilliers 2001; Richardson 2008) Kompleksisuusajattelu ei siis pyri kaiken teoriaksi, koska kompleksisuutta ei tarvitse pystyä ymmärtämään ja selittämään aukottomasti (Vartiainen ym. 2011: 389).

Kompleksisuus-sana saa puhekielessä usein negatiivisen merkityksen (Jalonen 2006:115). On tärkeä kuitenkin muistaa, ettei kompleksisuus ole pelkästään negatiivinen asia. Kompleksisuuden positiivisuus liittyy muutoksen mahdollistumiseen epätoivon ja kaaoksen reunalle ajautumisen johdosta. Paineen alla syntyy uusia ratkaisuja ja innovaatioita. Toki negatiivistäkin sävyä on, kun puhutaan kompleksisuuden mukanaan tuomasta epävarmuudesta ja sekavuudesta. Kompleksisuustieteitä onkin nimitetty epävarmuustieteiksi. Asioiden ennustaminen on haastavaa ja niiden seuraukset voivat olla peruuttamattomia. (Hanén 2017: 78, 144–145, lainaus teoksesta Stacey 2011: 234.) Asioiden kompleksisuus tarkoittaa siis toisiinsa liittyviä näkökulmia tai asioita, joiden selvittäminen vaatii ponnisteluja, mutta niiden kautta mahdollistuu onnistumisten ja epäonnistumisten ymmärtäminen monimuotoisissa toimintaympäristöissä. (Lindell ym. 2014: 87; Hanén & Raisio 2017: 119.)

## 2.2. Kesytt ongelmat

Ennen pirullisten ongelmien käsitteen määrittelyä, on tarpeen lyhyesti kuvata mikä on pirullisen ongelman vastakohta. Pirullisen ongelman määrittely on helpompaa, kun ymmärtää mistä siinä ei ole kyse.

Kesyt ongelmat ovat vastakohta pirullisille ongelmille. Niiden ratkaiseminen on myös paljon yksinkertaisempaa. Lindell (2017: 62) kuvaa kesyjä ongelmia talonrakennusvertauksella: tavoite, valmis ja asumiskelpoinen talo, on alusta asti selkeä ja tavoitteeseen päästään seuraamalla etukäteen laadituilla suunnitelmilla. Ongelman ratkaisevat talonrakentamisen asiantuntijat suunnitelmia, ohjeita ja määräyksiä noudattaen. Ongelma saadaan kokonaisuudessaan ratkaistua, kun voidaan todeta, että talo on valmis.

Vartiainen (2012: 103) mukaan kesyjien ongelmien ratkaisemiseksi voidaan kehittää ja löytää malleja tai ohjeita. Näiden varassa ongelmasta on lähes vaivatonta selvittää. Julkisen hallinnon traditionaalinen tapa toimia pyrkii välttämään tilanteita, joihin liittyy tai joista

syntyisi epäselviä ja arvaamattomia tekijöitä (Vartiainen & Raisio 397). Nykyinen hallintojärjestelmämme on siis rakennettu ensisijaisesti kesyjen ongelmien ratkaisemista varten.

### 2.3. Pirulliset ongelmat

Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksisuusajattelua. Ne ovat ilmiöitä, jotka ovat vaikeasti tunnistettavia, ymmärrettäviä ja niiden ratkaiseminen on vaikeaa. (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013: 9.) Pirullisuustematiikassa oletetaan, että yhteiskunta on monitulkintainen ja että pirullisia ongelmia sisältyy lähes kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Näihin ei myöskään ole lopullista ratkaisua. (Rittel & Webber 1973: 156, 160.) Pirulliset ongelmat ovat siis jatkuvassa muutoksessa, koska myös toimintakenttä – yhteiskunta – muuttuu koko ajan (Vartiainen ym. 2013: 9). Pirullisilla ongelmilla on myös taipumusta kasaantua ja kasvaa isoiksi kokonaisuuksiksi (Lindell ym. 2014: 86).

Rittel ja Webber (1973: 161–167) esittelivät klassisen pirullisuusmääritelmän artikkelissaan ”Dilemmas in a General Theory of Planning”. Heidän mukaansa pirullisilla ongelmilla on kymmenen ominaisuutta, jotka auttavat pirullisen ongelman määrittelyssä. Esimerkiksi Conklin (ks. 2005) on myöhemmin tiivistänyt nämä kymmenen ominaisuutta kuuteen pirullista ongelmaa kuvaavaan piirteeseen. Myöhemmät luonnehdinnat ovat tiivistyksiä ja tarkennuksia alkuperäisestä määrittelystä, enkä siksi esittele niitä tässä tutkielmassa. Rittelin ja Webberin mukaan pirullisen ongelman piirteitä ovat:

*1. Pirulliselle ongelmalle ei ole selvää ja lopullista määritelmää.* Pirullisen ongelman määrittely on jo itsessään pirullinen ongelma. Ratkaisun määrittely itseasiassa riippuu ongelman määrittelystä, eikä määrittelyyn ole käytettävissä kaikkea sitä tietoa, jota kesyn ongelman ratkaisijalla on ongelman ratkaisemiseksi. Nurinkurisesti ajateltuna ratkaisun löytäminen on ongelma löytämistä, eli ongelmaa ei voida määritellä ennen kuin siihen on löydetty jokin ratkaisu. Pirullisten ongelmien ratkaisijan on siis tunnettava perin pohjin toimintaympäristö, jossa ongelma esiintyy.

2. *Pirullinen ongelma muuttuu koko ajan.* Pirullisen ongelman lopullinen ratkaiseminen on mahdotonta, koska siihen on aina mahdollista löytää aiempaa toimivampi ratkaisu. Verrattuna kesyyn ongelmaan, ongelmanratkaisija ei voi tietää, milloin ongelma on ratkaistu. Käytännössä ongelmanratkaisu päättyy, kun todetaan, että ratkaisu on riittävän hyvä. Yleensä syynä tähän on aika- ja resurssipula.

3. *Pirullisten ongelmien ratkaisut eivät ole oikeita tai vääriä, vaan hyviä tai huonoja.* Koska pirullisen ongelman ratkaisemiseen osallistuu useita eri intressiryhmiä, ei pirullista ongelmaa voida ratkaista kuten laskutoimitusta. Lopputulos riippuu ratkaisijoista, ei yhtälöstä itsestään. Ratkaisu voi olla yhdelle hyvä, toiselle tyydyttävä ja kolmannelle pahin mahdollinen. Jokainen ryhmä arvioi ratkaisua omasta näkökulmasta, tiettyjen arvojen ja ideologioiden perusteella.

4. *Välitön ja lopullinen ratkaisujen arviointi ei onnistu pirullisten ongelmien kohdalla.* Pirulliselle ongelmalle on ominaista, että jokaisesta ratkaisuyrityksestä voi syntyä uusia ongelmia. Tästä syystä ratkaisuja ei voida arvioida samalla tavoin lopullisesti kuin kesyjen ongelmien ratkaisuja voidaan arvioida tiettyjen kriteerien perusteella.

5. *Yrityksen ja erehdyksen kautta oppiminen ei ole mahdollista; jokainen ratkaisu on ainutkertainen ja merkittävä.* Kesyä ongelmaa ratkoessaan voi epäonnistua ilman seurauksia ja oppia siitä. Pirulliset ongelmat eivät toimi samalla tavalla. Jokainen ratkaisu voi olla niin merkittävä, että sillä on kauaskantoisia ja peruuttamattomia vaikutuksia. Jokaisella ratkaisutoimenpiteellä on merkitystä ja toimenpide voi johtaa uusiin pirullisiin ongelmiin.

6. *Ratkaisuvaihtoehtojen määrä pirullisiin ongelmiin on loputon. Ei ole olemassa listaa sallituista toimintamalleista.* Kesyjen ongelmien ratkaiseminen on helppoa, koska niihin on yleensä rajallinen määrä ratkaisuvaihtoehtoja. Pirullisiin ongelmiin ratkaisuvaihtoehtoja on useita. Ratkaisuvaihtoehtojen määrä kasvaa, jos päätöksiä tehdään luovassa ja luottamuksellisessa ilmapiirissä.



7. *Jokainen pirullinen ongelma on pohjimmiltaan ainutlaatuinen.* Vaikka voidaan todeta, että kaikki ongelmat ovat ainutlaatuisia, ovat kesyt ongelmat kuitenkin luokiteltavissa ratkaisunsa perusteella. Pirullisia ongelmia ei sen sijaan voida luokitella. Jokainen pirullinen ongelma on ainutlaatuinen näennäisistä yhtäläisyyksistä huolimatta. Siksi ongelmaan sopivan ratkaisuvaihtoehdon löytäminen ottaa aikaa.

8. *Jokainen pirullinen ongelma on tulkittavissa oireeksi toisesta ongelmasta.* Esimerkiksi katuväkivallan voi katsoa johtuvan esimerkiksi köyhyydestä, tällöin alemman tason ongelma voi olla merkki ylemmän tason ongelmasta. Pirullisille ongelmille ei kuitenkaan ole määrättyä tasoa. Ongelman ratkaisijan itseluottamus vaikuttaa ongelman määrittelyyn ylä- tai alatasen ongelmaksi. On parempi luokitella ongelma ylätasen ongelmaksi, jolloin todennäköisemmin pyritään ratkaisemaan ongelma, eikä vain poistamaan oireita.

9. *Pirullista ongelmaa voidaan luonnehtia monella tavalla. Kuitenkin ongelman ratkaisu määrittelee pirullisen ongelman luonnehdinnan.* Hypoteesien testaaminen on keino päästä yksimielisyyteen kesyjen ongelmien luonteesta. Yksimielisyyden saavuttaminen pirullisesta ongelmasta ei kuitenkaan ole mahdollista. Hyvä esimerkki on rikollisuuden selittäminen. Koska ratkaisuvaihtoehtoja on useita, jokainen ongelmanratkaisija voi valita omiin tarkoituspereksiinsä tai maailmankuvaansa parhaiten sopivan selityksen.

10. *Suunnittelijalla ei ole oikeutta olla väärässä.* Pirullisten ongelmien ratkaiseminen ei ole samalla tavoin absoluuttisen totuuden etsimistä ja löytämistä kuin kesyjen ongelmien on. Pirullisten ongelmien ratkojat ovat vastuussa päätöksistään, sillä ne vaikuttavat suureen ihmisjoukkoon. Suunnittelun tavoitteena on parantaa elinolosuhteita maailmassa, jossa elämme.

On tarpeen todeta, että kyseessä voi olla pirullinen ongelma, vaikka kaikki edellä mainitut ominaisuudet eivät olisikaan yhtä aikaa läsnä. Tarkastellaan asiaa vielä esimerkin avulla. Lindell (2017: 62) antaa myös pirullisesta ongelmasta vertauksen: kun talo on valmis, muuttuu ongelma pirulliseksi, kun ajatellaan perhettä asumassa siellä onnellisena. Onnellisuuden käsite on monitulkintainen, eikä siihen ole olemassa yhtä ainoaa mielipidettä. Jokaisella on oma ainutlaatuinen mielipide onnellisuudesta. Onnellisuuden syntymiseen

vaikuttavia tekijöitä on lukematon määrä. Ei voida myöskään osoittaa milloin perhe on saavuttanut onnellisuuden ja samalla todeta, että onnellisuuteen liittyvä ongelma on nyt ratkaistu. Ratkaisuun päästään ongelman osallisten, kuten perheen jäsenten kesken, eikä ratkaisu ole missään vaiheessa lopullinen. Onnellisuuteen vaikuttava kokonaisuus on jatkuvassa liikkeessä ja tästä syystä onnellisuuden eteen joutuu tekemään jatkuvasti työtä. Ikään kuin ratkomaan sitä uudestaan ja uudestaan, jotta se vastaisi muuttuneita olosuhteita.

Kuten edellä on todettu, sisältävät pirullisuus ja kompleksisuus paljon riippuvuussuhteita. Nimenomaan riippuvuussuhteiden takia pirulliset ongelmat edellyttävät vuorovaikutusta. Kompleksisuusajatteluun liittyy myös käsite kompleksisista systeemeistä, joka tarkoittaa useiden itsenäisten toimijoiden tai organisaatioiden muodostamaa systeemiä, jossa ne itsenäisyydestään huolimatta ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa (Vartiainen ym. 2011: 393). Mitä vahvemmin systeemin osaset liittyvät toisiinsa, sitä vahvempi on myös niiden välinen riippuvuussuhde (Emt. 395). Kompleksisissa systeemeissä yhdenkin yksittäisen toimijan mukautumispyrkimykset saattavat vaikuttaa koko systeemin toimivuuteen ja tästä syystä vuorovaikutuksen tarve korostuu. Kompleksisissa systeemeissä on yleensä paljon tahoja erilaisin intressein. Näitä intressitahoja voivat olla esimerkiksi poliittiset päättäjät, kansalaiset ja muut organisaatiot. (Vartiainen 2012: 101.)

Yksi merkittävä kompleksisille systeemeille ominainen riippuvuussuhde on polkuriippuvuus. Tämä ominaisuus nivoutuu yhteen ongelman historian kanssa. Systeemi, kuten monet muutkin yhteiskuntamme ilmiöt, on riippuvainen historiastaan. Aiemmin tehdyt päätökset ovat vaikuttaneet nykyhetken syntyyn ja nyt tehtävät ratkaisut ohjaavat systeemiä pitkälle tulevaisuuteen. Polkuriippuvuus voi vahvistaa systeemiä itseään. (Vartiainen ym. 2011: 393–394, lainaus teoksesta Mittleton-Kelly 2003)

En tässä tutkielmassa käsittele enempää kompleksisia systeemejä, koska tutkimuskohteen kannalta on keskeistä ymmärtää, millaista pirullisuutta yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyy. Systeemin kompleksisuus, eli toimijoiden välinen riippuvuus ja esimerkiksi intressitahojen liikennettä kohtaan osoittavien odotusten kirjavuus, on helposti tunnistettavissa.

## 2.4. Pirullisten ongelmien ratkaiseminen

Pirullisten ongelmien ratkaiseminen on vaikeaa, koska ongelmien ymmärtäminen on jo itsessään vaativaa (Lindell ym. 2014: 86). Myös ongelmanratkaisun perinteisen lineaarisen mallin puuttuminen, tai pikemminkin toimimattomuus, on pirullisille ongelmille ominaista (Vartiainen 2012: 108). Kompleksisuusajattelu lähtee olettamasta, jossa pirullisista ongelmista on mahdollista selvittää eri toimijatahojen välisellä vuorovaikutuksella. Vuorovaikutus ei tarkoita pelkästään oman organisaation sisäistä yhteistyötä, vaan laaja-alaista organisaatorajat ylittävää yhteistyötä. Autoritäärinen ratkaisu, joka tehdään ilman muilta osapuolilta saatavaa tukea, harvoin toimii pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Yksikantaan tehty päätös jättää usein myös huomiotta toimijoilla olevan hiljaisen tiedon. Ratkaisu tehdään vajaan tiedon pohjalta. Voidaan sanoa, että pirullisia ongelmia ei ole mahdollista taklata ilman toimivaa yhteistyötä ihmisten välillä. (Lindell ym. 2014: 86, 96.) Organisaatio, joka intressien ristipaineessa mukautuu kompleksisuuteen, joutuu väistämättä panostamaan vuorovaikutukseen sekä käsittelemään monipuolista ja alati muuttuvaa informaatiota (Vartiainen 2012: 101).

Lindellin (2017: 63) mukaan pirullisten ongelmien ratkaisun avaimia ovat yhteistoiminnallisuus ja moniäänisyys. Tällöin ongelman osalliset ja erilaiset näkökulmat osallistuvat ongelman ratkaisuun. Kompleksisten ja pirullisten ongelmien viitekehykset painottavat vuorovaikutuksen merkitystä parhaan yhteisen lopputuloksen löytymisessä. Näkökulmien moninaisuus myös kehittää eri osapuolten ajattelua. Vuorovaikutuksella on mahdollisuus välttää yhteen näkökulmaan painottuvat ratkaisut. Esimerkiksi, jos ongelmia ratkotaan vain asiakkaiden kanssa, tulevat ratkaisut suurella todennäköisyydellä painotumaan asiakasnäkökulmaan. Vartiainen toteaa, että pelkästään organisaation johdon toimenpitein pirullisiin ongelmiin ei löydy ratkaisuja (Vartiainen 2012: 103). Jalonen (2006: 124) summaa, että kyky yhdistää vaihtoehtojen luova tuottaminen tehokkaaseen ja päämäärätietoiseen etenemiseen ratkaisevat, miten julkisen organisaation päätöksenteko onnistuu kompleksisessa maailmassa.

Organisaation toimintakulttuuri, esimerkiksi vahva autoritaarisuus, saattaa vaikuttaa tapaan, jolla ongelmiin suhtaudutaan. Esimerkiksi pirullisia ongelmia saatetaan kohdella

kesyinä ongelmina. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että tiedon analysoimisessa ei jakseta nähdä vaivaa vaan tyydytään helppoihin, lyhytnäköisiin ja pinnallisiin analyysihin, jotka myös johtavat lyhytnäköisiin päätöksiin. Lineaarisessa ongelmanratkaisuprosessissa edetään asian tai ongelman määrittelemisestä analyysiin ja ratkaisun etsimiseen. Pirullisten ongelmien ratkaisuprosessi tulisi olla tätä joustavampi. (Emt. 108)

Vartiainen (Emt. 108, 110) mukaan pirullisia ongelmia on helpompi ratkaista laadullisten kuin määrällisten menetelmien avulla. Ongelmanratkaisuprosessin tulisi hänen mukaansa sisältää runsasta vuorovaikutusta toimijoiden välillä, informaation monipuolista analyysia ja innovatiivista ajattelua. Kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun päädytään esitettyjä ratkaisuja tarkastelemalla ja hylkäämällä niitä sekä analysoimalla tietoa yhä uudelleen ja uudelleen. Kyse on epälineaarisesta ongelmanratkaisuprosessista, joka on pirullisille ongelmille ominaista. Tässä ongelmanratkaisuprosessissa syntyy luonnollista itseohjautuvuutta, joka voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kompleksisissa tilanteissa ihmiset toimivat oikealla tavalla, vaikka työskentely ulkopuolisen silmin näyttäisikin kaoottiselta.

Pirullisten ongelmien ratkaiseminen on kuin toimimista kaaoksen reunalla. Tästä syystä ongelmien käsittelyä voi lähestyä myös metaforien kautta, jotka myös ovat keskeinen osa kompleksisuusajattelua. Vartiainen ym. (2013) ovat listanneet seitsemän erilaista metafora-ajattelua hyödyntävää keinoa pirullisten ongelmien käsittelemisen helpottamiseksi. Koska metaforat aukeavat lukijalleen eri tavoin, avaan lyhyesti näiden metaforien merkityksiä Vartiasta ym. (2013: 87–98) mukaillen:

*Älä yritä kesyttää pirullista ongelmaa.* Pirullisten ongelmien ratkaisemisen kannalta on tärkeää, ettei ongelmaa yksinkertaisteta. Ongelma kannattaa hyväksyä sellaisena kuin se on ja käsitellä sitä sen vaatimalla tavalla. Perinteisten ongelmanratkaisukeinojen käyttäminen pirullisiin ongelmiin voi pahentaa tilannetta ja syventää ongelman pirullisuutta.

*Älä pyydystä perhosta, se tukahduttaa luovuuden.* Perhosen siivenisku on kielikuva enustamattomille tapahtumille, joita seuraa yksittäisestä toimenpiteestä. Pirullisien ongelmien yhteydessä ei pidä rajoittaa mahdollisten siiven iskujen määrää – päinvastoin.

Kompleksisuusajattelussa perhosen siiveniskut kuvastavat innovaatioita sekä tekoja ja ajatuksia, jotka vievät asioita eteenpäin. Mahdollisuus luoville ratkaisuille tulee säilyttää.

*Paras mahdollinen riittää täydellisyyden sijasta.* Parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen pyrkiminen avaa useita eri kehityspolkuja, jotka voivat auttaa pirullisen ongelman käsittelyä. Ratkaisut eivät ole täydellisiä, mutta ne ovat parhaita mahdollisia. Valintoja tehdään kaaoksen reunalla.

*Ongelmaan ei pidä suhtautua ylimielisesti, käsittele jokaista ongelmaa kuin uutta.* Rutinomainen suhtautuminen on pahinta mitä pirullisille ongelmille voi tehdä. Vanhojen kaavojen käyttäminen voi olla vahingollista. Tästä syystä ongelmia tulee tarkastella joka kerta kuin uutta ja samalla analysoida toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, tähän myös kompleksisuusajattelu kehottaa.

*Myönnä olevasi vajavainen, älä ole aina oikeassa.* Vahva ammatti-identiteetti voi olla haaste pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Kompleksisten ja pirullisten ongelmien kohdalla tulee olla avoin uusille ajatuksille ja oman mielipiteen muuttumiselle. Oman mielipiteen vaihtuminen ei ole merkki huonosta ammatti-identiteetistä. Väärässä oleminen on sallittua.

*Älä lukkiudu johonkin toimintalinjaan, pidä ovet avoinna.* Avoimuus auttaa pirullisten ongelmien käsittelyä. Autoritaarisuus ei sovi pirullisten ongelmien maailmaan. Piilevä tieto on oman organisaation ulkopuolella, jolloin monipuolisen toimijajoukon kutsuminen mukaan ongelmien ratkaisuun on erityisen tärkeää. Myöskin rohkeutta olemassa olevasta polusta poikkeamiseen tarvitaan.

*Anna organisaation toimia normaalisti.* Vaikka pirullinen ongelma on läsnä, siitä ei pidä tehdä liian suurta numeroa. Normaalin toiminnan jatkaminen edistää pirullisten ongelmista selviämistä. Myös epäviralliset vuorovaikutustilanteet sisältävät mahdollisuuden innovatiivisten ratkaisujen ja ideoiden syntymiselle. On väärin olettaa, että vain toiminnan virallinen ulottuvuus kehittää toimintaa.

## 2.5. Yhteenveto

Kompleksisuusajattelu on yksi kompleksisuustieteisiin lukeutuva viitekehys. Se ei ole yksi ainoa kaiken selittämiseen pyrkivä teoria, vaan eräänlainen tapa lähestyä tutkittavaa ilmiötä. Kompleksisuusajattelussa on kyse erilaisesta asioiden yhteenkietoutumisen ja muovautumisen todellisuudesta, joka on jatkuvassa muutoksessa. Asiaa voidaan pitää kompleksisena, kun se koostuu monista toisiinsa kytkeytyvistä elementeistä. Tällaisessa riippuvuussuhteessa yhden tekijän muuttuminen voi dominoefektin tavoin vaikuttaa muihin tekijöihin.

Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksisuusajattelua. Ne ovat ilmiöitä, jotka ovat vaikeasti tunnistettavia, ymmärrettäviä ja niiden ratkaiseminen on vaikeaa. Tematiikassa oletetaan, että yhteiskunta on monitulkintainen ja että pirullisia ongelmia sisältyy lähes kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Rittel ja Webber (1973) esittelivät klassisen pirullisuusmääritelmän, jonka mukaan pirullisilla ongelmilla on kymmenen ominaisuutta, jotka auttavat pirullisen ongelman määrittelyssä. Kesyt ongelmat ovat pirullisten ongelmien vastakohta.

Pirullisten ongelmien ratkaiseminen on kuin toimimista kaaoksen reunalla. Näiden ongelmien ratkaisun avaimia ovat ennen kaikkea yhteistoiminnallisuus ja moniäänisyys; Ongelman osalliset ja erilaiset näkökulmat osallistuvat ongelman ratkaisuun ja vuorovaikutus mahdollistaa parhaan yhteisen lopputuloksen löytymisen. Vuorovaikutus myös mahdollistaa yhteen näkökulmaan painottuvien ratkaisujen välttämisen. Perinteiset ongelmanratkaisukeinot eivät toimi pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Ratkaisua voi hakea esimerkiksi metaforien kautta, jotka auttavat ymmärtämään ja hyväksymään pirullisen ongelman luonnetta.

Kompleksisuustieteet ja pirullisten ongelmien viitekehys toimivat erinomaisesti hallinnon tutkimukseen. Yhteiskunnan monien kysymysten ollessa monitulkintaisia, ja siten pirullisia, on tarvetta viitekehykselle, jonka läpi näitä kysymyksiä voi käsitellä. Ymmärryksestä, vuorovaikutuksesta ja uskalluksesta toimia kaaoksen reunalla syntyvät ratkaisun avaimet pirullisten ongelmien lukkojen avaamiseen.

### 3. YHTEYSALUSLIIKENTEEEN RAKENTUMINEN

Ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saariston liikennetarpeet on perinteisesti täytetty saaris-  
toasukkaiden omilla moottoriveneillä sekä eri viranomaisten aluksilla, jotka ovat oman  
toimintansa ohessa hoitaneet osaa saariston tavara- ja henkilöliikenteestä (Kauppa- ja te-  
ollisuusministeriö 1976: 5). Ajan saatossa, erilaisten vaiheiden sekä poliittisten päätösten  
jälkeen on syntynyt valtiollinen yhteysalusliikenne, joka palvelee ilman tie- tai lauttayh-  
teyttä olevia saariston osia.

Tässä luvussa käsittelen yhteysalusliikenteen rakentumista ja kehittymistä nykyisen kal-  
taiseksi liikennepalveluksi kirjallisuuskatsauksen avulla.

#### 3.1. Yhteysalusliikenne alkaa

Valtion järjestämän yhteysalusliikenteen juuret ovat vuoden 1920 alussa, kun talviaikai-  
nen liikenne alkoi Turun ja Maarianhaminan välillä Merenkulkulaitoksen<sup>1</sup> järjestämänä.  
Saaristoliikennettä ei selvästikään oltu alkujaan ajateltu valtion velvollisuudeksi, koska  
kyseistä tehtävää ei ollut mainittu laitoksen toimintaa ohjaavissa, vuosien 1917 tai 1925  
asetuksissa, vaikka talviaikainen yhteysalusliikenne aloitettiin jo vuonna 1920. Liikenne  
oli ensimmäiset 30 vuotta ainoastaan talviliikennettä, koska valtio ei halunnut sekaantua  
yksityisten varustamoiden liiketoimintaan. Yksityisillä varustamoilla ei ollut intressiä  
asettaa aluksia kelirikkoliikenteeseen korkeiden liikennöintikustannusten, pienten mat-  
kustajamäärien ja vaikeiden keliolosuhteiden vuoksi. Ympärivuotisen yhteysalusliiken-  
teen turvaaminen nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi, koska saaristotien rakentaminen ja usei-  
den isojen saarien yhdistyminen mantereeseen heikensi olemassa olevien yritysten toi-  
mintaedellytyksiä ja teki siitä käytännössä kannattamatonta. Valtiollinen liikenne ryhtyi  
siis paikkaamaan saariston reuna-alueiden huonontuneita liikenneolosuhteita. Vastuu  
saaristoalueiden liikenteestä siirtyi asteittain parin vuosikymmenen aikana julkisen vallan  
harteille. (Kaukiainen & Leino-Kaukiainen 1992: 119–123; Öhman 1995: 113–115.)

---

<sup>1</sup> Merenkulkulaitosta käytetään tässä tutkielmassa yleisnimityksenä kattamaan sekä keskushallinnon, Me-  
renkukkuhallituksen, että alueelliset merenkulkupiirit. Yhteysalusliikennettä ovat käytännössä hoitaneet  
Turun luotsipiiri, Turun merenkulkupiiri ja viimeisenä Saaristomeren merenkulkupiiri.

Varsinainen ympärivuotinen yhteysalusliikenne aloitettiin vuonna 1958, kun Tie- ja vesirakennushallitus TVH<sup>2</sup> asetti kelirikkoaluksen hoitamaan Velkuan saariston liikennetarpeita. Pian liikenne laajeni kattamaan useampia saaristoalueita. Yhteysalusliikenteen järjestämisestä vastasi alkuvaiheessa useita eri tahoja: Tielaitoksen lisäksi yhteysalusreit-tejä operoi posti- ja lennätinlaitos Posti sekä Merenkululaitos. Posti aloitti ympärivuotisen yhteysalusliikenteen Iniössä ja Hiittisissä 1962. Vuonna 1964 Merenkululaitoksen vastuulla ollut yhteysalus liikennöi ensi kertaa vuoden ympäri. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 5, 17; Kaukiainen ym. 1992: 239; Öhman 1995: 11.)

Vielä 1960-luvun alussa saaristoliikenne oli yksi Merenkululaitoksen pienimmistä toiminnoista. Tilanne muuttui vuonna 1968, kun yhteysalusliikenne keskitettiin Merenkululaitoksen hoidettavaksi ja samalla tie- ja vesirakennuslaitokselta siirtyi kuusi Turun saaristossa liikennöivää yhteysalusta Merenkululaitoksen hoitoon. Tämän lisäksi Merenkululaitoksen vastuulla oli tuohon aikaan myös Ahvenanmaalle suuntautuva saaristoliikenne. (Kaukiainen ym. 1992: 331; Öhman 1995: 11.) Liikenteen hoidon keskittämisen merkitsi ennen kaikkea hajallaan olleiden resurssien keskittämistä yhdelle toimijalle.

Vaikka Merenkululaitoksen järjestämän saaristoliikenteen painopiste on luonnollisesti ollut Lounais-Suomen saaristossa, on valtion yhteysalusliikennettä hoidettu myös muualla maassa: Itäisellä Suomenlahdella Suursaareen 1927–1944, Jäämeren rannikolla 1933–1939 ja Savonlinnan saaristossa 1975–1989. (Öhman 1995: 12.) Vuosikymmenen vaihduttua Merenkululaitos on keskittynyt liikenteen järjestämisessä ja liikenneyhteyksien tukemisessa Saaristomeren ja Suomenlahden merialueille.

Kalusto oli valtio-omisteista, kunnes valtion hallinnon eriyttämisen sekä tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen myötä valtion omistama kalusto siirrettiin valtion liikelaitoksen ja myöhemmin valtion omistaman osakeyhtiön, nykyisen Suomen Lauttaliikenne Oy:n tytäryhtiön Suomen Saaristovarustamo Oy:n omistukseen ja liikenne avattiin asteittain kilpailulle. (Jaakkola 2014: 21.)

---

<sup>2</sup> Myöhemmin tässä tutkielmassa tie- ja vesirakennushallituksesta sekä alueellisista tie- ja vesirakennuspiireistä, ja myöhemmin tiepiireistä, käytetään yleisnimitystä Tielaitos. Näiden organisaatioiden vastuulla on pääasiassa ollut maantielauttaliikenteen järjestäminen.



### 3.2. Liikenteen järjestämisen periaatteet

Yhteysalusliikenteen tarkoituksena on turvata saariston vakituisten asukkaiden kulkuyhteydet mantereelle. Tämä on korostunut erityisesti jää- ja kelirikkoaikana, kun kulkeminen omilla veneillä on estynyt ja kaikki liikenne on ollut ympärivuotisen yhteysalusliikenteen varassa. Saariston asukkaiden liikkumismahdollisuuksien on katsottu olevan rajoitetumpia kuin mantereella asuvien ja tästä syystä saaristoliikenteen järjestämistä on pidetty välttämättömänä. On myös haluttu tehdä toimenpiteitä, jotta saaristossa olisi toimintaedellytykset paikalliselle elinkeinotoiminnalle ja osaltaan liikenteen on katsottu estävän, tai ainakin hidastavan, saariston autioitumista. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 5; Mäkyne 1998: 1; Merenkululaitos 1999: 1; Linkama, Holm, Laaksonen, Vanhala, Jaakkola & Metsäranta 2016: ym. 10.)

Liikennepalvelujen näkökulmasta saariston asukkaat ovat erityisasemassa. Laki saariston kehityksen edistämisestä<sup>3</sup> velvoittaa valtiota järjestämään asukkaiden ja elinkeinojen kanalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, tai ainakin pyrkimään siihen. Lain soveltaminen ole helppoa tai tulkinta yksiselitteistä. (Mäkyne 1998: 13.) Luonnollisesti jokaisella yksilöllä on omat tarpeensa ja kyse on ennen kaikkea näiden tarpeiden yhteensovittamisesta. Yhteysalusliikenteen järjestäminen on siis kautta sen historian ollut tasapainoilua lain, käyttäjäkunnan toiveiden ja taloudellisten seikkojen välillä.

Jo vuonna 1976 todettiin, ettei moniin asuttuihin saariin tai saaristo-osiin ole lainkaan julkista liikenneyhteyttä. Palvelutason katsottiin olevan monin osin puutteellinen: kuljetuskaluston ominaisuudet eivät pystyneet vastaamaan vaihteleviin ja vaativiin keliolosuhteisiin, niiden soveltuvuutta saariston henkilö- ja tavarakuljetuksiin kyseenalaistettiin, ja myös laiturinfrastruktuuria pidettiin liian heikkona raskaille kuljetuksille. Olennaisimmaksi puutteeksi todettiin asiointimatkojen puute useilla saaristoalueilla. Asiointimatkalla tarkoitetaan sellaista matkaa, jonka aikana henkilön on mahdollista päästä saman päivän aikana saarelta palvelupisteeseen sekä takaisin saareen. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 5.)

---

<sup>3</sup> Laista käytetään myöhemmässä vaiheessa lyhennystä saaristolaki.

Osittain tästä johtuen yhteysalusliikennettä kehitettiin määrätietoisin ottein 1970- ja 80-luvuilla. Uusia isompia aluksia tilattiin ja asetettiin liikenteeseen vastaamaan muuttuneita liikennetarpeita. Samoin uusia yhteysaluslaitureita rakennettiin ja uusia saaria otettiin liikenteen piiriin – uudet isommat alukset edellyttivät myös tukevampia laitureita. Yhden viisivuotiskauden aikana rakennettiin parhaimmillaan 36 uutta laituria. Kahdessa vuosikymmenessä alusten määrä kasvoi kahdesta suuresta ja viidestä pienestä aluksesta kymmeneen suureen ja viiteen pieneen alukseen. Näiden lisäksi hankittiin muun muassa raskaskuljetuksia hoitava alus. Samanaikaisesti Ahvenanmaalle suuntautuva saaristoliikenne siirtyi maakuntahallituksen hoidettavaksi, jonka lisäksi yhteysalusliikenne Savonlinnan saaristossa loppui loppuvuodesta 1989. Tämän jälkeen valtiollinen yhteysalusliikenne on keskittynyt yksistään merialueille. (Kaukiainen ym. 1992: 332–333.)

Yhteysalusliikennepalvelulla turvataan siis ensisijaisesti saariston vakituisen väestön ja saaristoelinkeinojen kuljetustarpeet. Niiden tarpeet ovat pitkään olleet pohjana yhteysalusliikenteen suunnittelussa. Valtion yhteysalusliikenteen piirissä on noin 490 vakituista asukasta. Yhä isompi käyttäjäjoukko on kuitenkin osavuosiasukkaita, vapaa-ajanasukkaita ja matkailijoita. Heidän merkityksensä saariston elinvoiman säilymisessä on tunnistettu, ja 1990-luvulla myös matkailu ja kesäasutus huomioitiin suunnittelussa, vaikkakaan matkailuun liittyvillä seikoilla ei ole ollut suurta vaikutusta liikenneyhteyksiä koskevia ratkaisuja ja päätöksiä tehtäessä. Nykyistä liikennettä järjestetään odotusten ristipaineessa, sillä edellä mainittujen käyttäjäryhmien odotukset ja tarpeet eivät aina kohtaa. Saariston vakituisten asukkaiden ja matkailijoiden liikennetarpeet eivät kuitenkaan ole täysin ristiriitaisia, sillä turismin voidaan katsoa lisäävän saariston asukkaiden toimeentuloa ja samalla syntyy vankka peruste tiheämmille liikenneyhteyksille. Aina aika-ajoin kuitenkin käydään keskustelua keiden tarpeet tulisi ensisijaisesti tyydyttää. Liikennettä järjestetään olemassa olevan lainsäädännön, poliittisen ohjauksen ja muiden intressitahojen odotusten pohjalta. (Matkailun koulutus- ja tutkimuskeskus 1994: 3; Mäkynen 1997: 6; Linkama ym. 2016: 10, 14.)

Varsinais-Suomen ELY-keskus hankkii yhteysalusliikennepalvelut kilpailuttamalla. Sopimukset ovat muodoltaan kokonaispalvelusopimuksia, jolloin liikenteen palveluntuottajalle kuuluu aluksen hankinta, ylläpito ja operointi tilaajan määrittämien reunaehtojen

mukaisesti. Lisäksi palveluntuottajalle kuuluu asiakaspalvelu, kuten aikataulujen laadinta ja niistä tiedottaminen. Sopimukset ovat kestoltaan viisivuotisia. ELY-keskus myöntää lisäksi avustuksia saaristoliikenteen hoitamiseksi muutamilla alueilla, missä ei ole muuta valtion hankkimaa liikennettä. (Linkama ym. 2016: 8.)

### 3.2.1. Palvelutaso

Tarjottavan liikenteen palvelutaso näyttelee isointa roolia liikenteen kustannusrakenteessa (Merenkulkulaitos 1999: 38). Se myös herättää eniten keskustelua käyttäjien taholta. Palvelutasolla tarkoitetaan muun muassa aluksen kokoa ja muita sille asetettavia kriteerejä, asiointitiheyttä ja aikataulua. Eli juuri niitä asioita, jotka ovat saaristoliikenteen käyttäjien näkökulmasta keskeisimpiä.

Aikaisemmin alusten kulkuominaisuudet olivat sen verran heikkoja, ettei ympärivuotinen liikenne ollut kaikilla reittialueilla lainkaan mahdollista. Käytännössä jokaisella reitillä oli 1–2 kuukauden liikennekatkos pahimman jäätilanteen vallitessa. Talviaikaan saariston liikenneyhteyksiä hoidettiin pääasiassa talvi- ja jääteillä, joista osa oli valtion ylläpitämiä. Alusten hidas kulkunopeus ei myöskään mahdollistanut edestakaisten työ- ja asiointimatkojen toteuttamista. Myös lastinkäsittelykyvyn osalta yhteysalukset olivat kehityksestä jäljessä eivätkä ne vastanneet liikenteen vaatimuksia. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 23–24, 29; 1981: 22.)

Koska alukset olivat hitaita ja kuljetusten hoitaminen ympärivuotisesti oli haastavaa, ehdotti vuoden 1976 työryhmä uusien nopeampien alusten hankkimista ja muiden kuljetusmuotojen kokeilemista ympärivuotisen liikenteen mahdollistamiseksi. Muita kuljetusmuotoja olisivat matkat ilmatyynyaluksilla, hydrokopterein, lentokoneella tai helikopterilla. Uudet nopeammat alukset, jotka on varustettu keularampein, mahdollistaisivat paremmin asiointimatkat saaristosta mantereelle sekä kevyen tavarankuljetuksen ja ajoneuvojen kuljetamisen saariin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 56.) Toimeen tartuttiin ja 1970–80-lukujen aikana kalustoa uudistettiin vastaamaan muuttunutta liikennetarvetta. Uusia laitureita ja väyliä rakennettiin, jotta uusia alueita saatiin liikenteen piiriin, ja liikentee-

seen asetettiin uusia ja isompia aluksia. Palvelutasoa, kuten vuorotiheyttä, saatiin parannettua merkittävästi. Vielä 2000-luvun alussa yhteysalusliikennettä järjestettiin valtion omistamilla aluksilla, ainoastaan kysyntähuippuja tasattiin aikarahtaamalla yksityisiä aluksia. (Mäkynen 1997: 7; Öhman 1995: 115; Merenkululaitos 1999: 26.)

Liikenneyhteyksien suunnittelussa ratkaisevia tekijöitä ovat olleet yhteydet kuntakeskukseen ja vakituisten asukkaiden mahdollisuus päästä kunnallisten palvelujen äärelle. Tästä johtuen reitit eivät ole olleet, eivätkä vielääkään ole, liikenteellisesti täysin optimaalisia, koska saaristo on aikaisemmin ollut jakautuneena pienempiin kuntiin. (Öhman 1995: 14.) Nykyiset yhteysalusreitit noudattelevat hyvin pitkälle vanhaa kuntajakoa, jolloin yhteysalusreitin lähtö- ja päätepiste on mahdollisimman lähellä vanhaa kuntakeskusta. Saariston palvelurakenne on muuttunut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana, joten myös tältä osin voisi olla tarpeen pohtia nykyisten reittien mielekkyyttä. Asioinnit suuntautunevat kuntakeskukseen, esimerkiksi Paraisille, tai hallinnon- ja kaupan keskukseen Turkuun.

Komitean määrittämän tavoitteiston periaatteita (ks. kohta 3.2.2.) on noudatettu yhteysalusliikenteen kehittämisessä ja hankinnoissa aina 2000-luvun alkupuolelle saakka, kunnes uusi ohjeellinen palvelutasoluokitus otettiin käyttöön vuonna 2009 (Jaakkola 2014: 21). Kyseisestä neliportaisesta palvelutasoluokittelusta on luovuttu sen toimimattomuuden ja haastavan soveltavuuden vuoksi. Tällä hetkellä kilpailutettavan yhteysalusreitin palvelutason määrittely perustuu tarvekartoitukseen ja palvelumuotoiluun yhdessä reitin käyttäjien sekä asianomaisen kunnan kanssa. Tekemällä määrittelyä yhdessä on tarkoituksena löytää tarkoituksenmukainen ja kustannuksiltaan kohtuullinen liikennöintimalli.

Kuten edellä totean, syntyvät suurimmat kustannukset nimenomaan palvelutasosta. Mäkynen (1998: 14) on kuitenkin todennut, että kustannussäästöjä olisi mahdollista löytää vaihtoehtoisia järjestämistapoja tutkimalla ilman, että palvelutaso huomattavasti heikkenisi. Tällöin nykyisen muotoista yhteysalusliikennettä kohdennettaisiin tarkemmin ja täydennettäisiin nopeilla henkilökuljetuksiin soveltuvilla aluksilla.

Merkittävien kustannussäästöjen löytäminen ilman käyttäjien arkeen vaikuttavia palvelutasomuutoksia lienee kuitenkin mahdotonta. Sopimuskausien ollessa noin viisi vuotta olisi tärkeää kyetä ennustamaan ja arvioimaan liikennetarvetta koko tulevan sopimuskauden aikana. Sama on ollut esillä jo aikaisemmin, kun kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä näki esteenä pitkän aikavälin konkreettiselle suunnittelulle luotettavien väestö- ja liikennetarve-ennusteiden puuttumisen. Saarikohtaiset muutokset saattavat olla nopeita ja irrallaan yleisestä, keskimääräisestä kehityksestä. Työryhmä korosti, että liikennesuunnittelun tulisi ennen muuta perustua liikenteen toimivuudesta saatuihin kokemuksiin sekä kokeiluihin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 31.)

Tarveperustaisuus korostuu edelleen liikennesuunnittelun lähtökohtana. Tarpeiden tunnistaminen ja priorisointi tuottavat kuitenkin haasteita. Tarvekartoituksesta huolimatta vuorojen vähentäminen aiheuttaa aina voimakasta negatiivista palautetta ja vastaavasti vuorojen lisäykset koetaan hiljaisena tyytyväisyytenä (Merenkulkulaitos 1999:14).

Nykyinen yhteysalusliikennepalvelu turvaa vakituisten asukkaiden liikennepalvelutarpeet ja elinkeinoelämän tarvitsemat kuljetukset, ainakin peruspalvelutasolla. Käyttäjäkunta on verrattain tyytyväistä nykyisen palvelun tasoon. Koska yhteysalusliikennettä järjestetään saaristolain nojalla, on palvelutasoa määritettäessä pidetty periaatteena, että liikennettä on lähtökohtaisesti vain sellaisiin saariin, joissa on ympärivuotista asutusta. Pelkän kesäasutuksen ei ole katsottu olevan riittävä peruste säännöllisen liikenteen järjestämiseen, vaikka valtiovallalla on ollut ymmärrystä muiden käyttäjäryhmien liikennetarpeita kohtaan. Ei kuitenkaan liene realistista olettaa, että kaikkiin saariin voisi tulevaisuudessakaan olla samanlaiset ja yhtä hyvät yhteydet. (Mäkynen 1997: 5; Mäkynen 1998: 1; Linkama ym. 2016: 14.)

### 3.2.2. Kehittämispyrkimyksiä

Martin Öhman toteaa yhteysalusliikenteen historiaa käsittelevässä kirjassaan, että "yhteysalusliikenne on hyvin mielenkiintoinen ja erikoinen Suomen liikenne- ja aluepolitiikan historian osa", ja jatkaa, että hallinnon ja päättäjien käsitys saariston asemasta ja merkityksestä on vaihdellut vuosien saatossa ja se on ohjannut liikenteen kehittämistä (1995:

13). Tämä ajatus näkyy hyvin erilaisissa kehittämisprojekteissa ja -pyrkimyksissä, joita yhteysalusliikenteeseen on liittynyt. Olen koonnut tähän muutamia linjauksia ja havaintoja, joita eri vuosikymmeninä yhteysalusliikenteen osalta on tuotettu, kuvaamaan ajattelutavan nopeaakin vaihtelua.

Työryhmä, jonka kauppa- ja teollisuusministeriö asetti laatimaan suunnitelman Lounais-Suomen ja Savonlinnan saaristojen yhteysliikenteen ja siihen liittyvien liikenneverkkojen kehittämiseksi, laati tavoitteiston saaristoliikenteen suunnittelun lähtökohdaksi ja tukemaan saariston kehittymistä. Työryhmä kuitenkin toteaa, että esimerkiksi rahoituksen rajallisuus rajoittaa tavoitteiden toteuttamista. Tavoitteiston pääkohdat:

- I. Saariston liikenneolojen kehittämisen päämäärä
- II. Pysyvän asutuksen henkilö- ja tavaraliikenteen tavoitteet
  - a. Henkilöliikenteen palvelutasotavoitteet (työ- ja koulumatkat, asiointimatkat, vapaa-ajanmatkat)
  - b. Tavaraliikenteen palvelutasotavoitteet (määräaikaiskuljetukset, raskaskuljetukset, ajoneuvokuljetukset)
- III. Kesäasutus- ja matkailuliikenteen tavoitteet
- IV. Taloudellisuustavoitteet

Tavoitteisto on hyvin kunnianhimoinen mutta kuitenkin peruspalvelulähtöinen. Siinä todetaan esimerkiksi, että pysyvän asutuksen henkilöliikenteen tulisi mahdollistaa asiointimatkat oman alueensa paikalliskeskukseen kaksi kertaa viikossa yöpymättä. Tätä on yhä edelleen pidetty periaatteena monella reitillä. Mökki- ja matkailuliikenteen osalta kuitenkin todetaan, ettei näille tulisi asettaa palvelutasotavoitteita. Kesäasukkaiden tai matkailijoiden tarpeiden perusteella alusten kapasiteettia tai vuoromääriä ei tulisi lisätä tai reittejä laajentaa. Liikennejärjestelyjen tulee kuitenkin edistää käytettävissä olevan kapasiteetin hyödyntämistä mökki- ja matkailuliikenteeseen. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 6, 13–14.)

Työryhmä (Emt. 31) totesi, että parempien ohjeiden puuttuessa liikennesuunnittelun pohjana tulee käyttää työryhmän laatimaa tavoitteistoa. Vasta vuonna 1976, eli noin 50 vuotta

myöhemmin, kun Merenkululaitos oli aloittanut talviliikenteen Turun ja Maarianhaminan välillä, saatiin jokin poliittisesti hyväksytty ohjeisto linjaamaan saaristoliikenteen järjestämistä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti uuden työryhmän vuonna 1981 pohtimaan Lounais-Suomen kuljetuspalvelujen järjestämisen hallinnollista uudelleenorganisointia erityisesti kelirikkoliikenteen osalta ja selvittämään Lounais-Suomen saariston kuljetuskalustotarvetta. Työryhmä yhtyy edellä mainittuihin tavoitteisiin, mutta täydentää niitä seuraavasti:

V. Kelirikkoliikenteen tavoitteet

VI. Tehokkuustavoitteet

Kelirikkoliikenteen palvelutasotavoitteita koskevilla täydennyksillä pyritään korostamaan kelirikkoajan erityislaatuisuutta, jolloin kuljetuksia joudutaan kapasiteetin ja matka-aikojen muuttuessa priorisoimaan. Työ-, koulu- ja asiointimatkat tulisi pyrkiä hoitamaan kaikissa olosuhteissa. Sen sijaan vapaa-ajanmatkojen ja tavarankuljetusten osalta hyväksytään palvelutason alentumaa. Tehokkuustavoitteet ovat kokonaan uusi kohta ja erityisesti yhdessä sen alakohdassa nostetaan esille näkemys, että pienehköt henkilö- ja tavarankuljetukset voidaan suorittaa kalustolla, joka on kansantalouden kannalta edullisin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1981: 5–6.) Tämä kysymys on yhä edelleen ajankohtainen.

Alusten hidas kulkunopeus ja edelleen pitkät matka-ajat ovat suurin yksittäinen syy, jonka vuoksi esitetty tavoitteisto ei voi toteutua 1980-luvun alkupuolella. Muita seikkoja ovat olleet riittämätön matkustaja- ja rahtikapasiteetti, ennen kaikkea ajoneuvokuljetusten osalta, sekä kuljetustarpeiden yhteensovittamisen vaikeus. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1981: 26–27.)

Yhteysalusliikenteen vaihtoehtoisia järjestämistapoja pohtinut työryhmä tulkitsi vuonna 1999, että saaristolaki edellyttää saaristossa vakituisesti asuvien henkilöiden tasapuolista kohtelua, ei ainoastaan Turun saaristossa. Tulkinta oli, että yhteysalusliikennettä olisi järjestettävä tai erillistä saaristokuljetustukea osoitettava kaikkien niiden kuntien alueille,

jotka ovat saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista annetun valtioneuvoston päätöksen piirissä. Rajalliset resurssit olivat jo tuolloin haaste. Kyseiset saaristokunnat edellyttivät valtiota liikenteen maksajaksi, vaikka liikenteen järjestämiseen tai tukien myöntämiseen ei osoitettu lisäresursseja. (Merenkulkulaitos 1999: 2.)

Myös yhteysalusliikenteen lakkauttamista ja korvaamista avustuksilla selvitettiin. Työryhmä totesi, että yhteysalusliikenteen järjestäminen voidaan lopettaa ja siirtyä maksamaan valtion varoista suoraa kuljetusavustusta saariston vakituksille asukkaille tai kunnille. Tuen määrästä olisi tehtävä poliittinen päätös. Työryhmä toteaa edelleen, että avustuksin tapahtuva liikenteen hoito todennäköisesti koettaisiin saaristolaisten ja kuntien keskuudessa hyvin vastenmielisenä. Se tulisi myös herättämään voimakkaita negatiivisia reaktioita. (Emt. 29.)

Viimeisin isompi kehittämispyrkimys oli vuosina 2016–2017, kun liikenne- ja viestintäministeriön johdolla ryhdyttiin valmistelemaan saariston liikennepalvelujen kehittämistä. Kyseessä oli kokeilu, jonka ensisijaisena tavoitteena oli ottaa käyttöön liikkuminen palveluna -periaate saaristoliikenteessä, siirtää liikennettä markkinaehtoiseksi ja tuoda myös mukaan käyttäjiltä perittävät maksut. Hanketta esiteltiin myös saariston elinvoimaisuuden mahdollistajana, sillä julkisen talouden heikentyessä panokset saaristoliikenteeseen tulevat vähenemään ja markkinaehtoisuutta lisäämällä liikennepalvelut saaristossa voitaisiin turvata. Kokeilua vastustettiin laajalti. Ministeri Anne Berner ilmoitti helmikuussa 2017, ettei valtio ota käyttöön maksuja saaristoliikenteessä. Samalla kehittämisshanke haudattiin. (LVM 2016; LVM 2017; Yleisradio 2017.)

Vaikka kehittämispyrkimyksiä tehtäisiin niin sanotusti hyvin aikein, korostuvat käyttäjien negatiiviset ajatukset, kun mahdolliset heikennykset kohdistuvat juuri niihin palveluihin, joita henkilö itse käyttää (Mäkynen 1998: 13).



### 3.2.3. Epätaloudellista toimintaa

Kannattavuus, taloudellisuus, kapasiteetti eivät perinteisen suunnittelun tavoitteina yksistään riitä saaristoliikenteen suunnittelun lähtökohdiksi. Pelkästään niiden varassa toimimassa saaristonliikenteen palvelutaso jäisi riittämättömäksi. Tästä syystä liikenteen ylläpito ja kehittäminen eivät perustu yksistään taloudellisiin arvoihin vaan muihin, esimerkiksi aluepoliittisiin näkökohtiin ja tasa-arvokysymyksiin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 9; Mäkynen 1997: 5.) Saaristoliikenteen taloudellisella kannattavuudella ei siis ole samanlaista merkitystä kuin liikennepalvelujen järjestämisessä yleensä on.

Mäkynen kuitenkin katsoo, etteivät joidenkin saarten alhainen asukasmäärä tai pidemmät yhteysvälit ole riittävä peruste epätaloudelliselle toiminnalle. Toiminnan tulisi kaikissa olosuhteissa olla taloudellisesti mielekästä. Palvelutarjonta tulisi suhteuttaa yleiseen tasoon ja käyttäjämääriin. Tavoitteena tulisi olla toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokas reitistö, jossa liikenteen kysyntä ja tarjonta ovat tasapainossa. Yhteysalusliikenteen järjestäminen merenkulkupiirin omana toimintana on kuitenkin katsottu hyvin kustannustehokkaaksi ja kilpailukykyiseksi järjestämistavaksi. (Mäkynen 1998: 1, 13; Merenkululaitos 1999: 26.) Havainnoista huolimatta yhteysalusliikenne on vuosituhannen vaihtumisen jälkeen siirtynyt markkinoiden ja yksityisten yritysten hoidettavaksi ja julkinen valta toimii ainoastaan liikenteen tilaajana. Tällä on ollut suoria vaikutuksia kustannuskehitykseen.

Kuten edellä totean, on liikenteen hoidon siirtyminen markkinoiden hoidettavaksi kasvattanut liikenteen hoitamiseen käytettävän rahan määrää. Merenkululaitos (1999) teetti osana yhteysalusliikenteen kehittämistä koskevaa hankettaan erillisen konsulttiselvityksen, josta käy hyvin ilmi syyt kustannusten nousuun. Raportissa todetaan esimerkiksi, että verrattuna muuhun julkiseen liikenteeseen, esimerkiksi linja-autoliikenteeseen, yhteysalusliikenne on hyvin pääomakeskeistä. Tämä johtuu alusten korkeasta hankintahinnasta. Liikenteeseen sopivia aluksia ei ole markkinoilla saatavilla ja liikennettä varten hankittavien alusten käyttömahdollisuudet yhteysalusliikenteen ulkopuolella ovat rajalliset. (EP-Logistics Oy & Viatek Oy 1999: 13.)

Jotta kilpailu saataisiin toimimaan, olisi hankittavien sopimuskausien oltava riittävän pitkiä. Tällä saataisiin pienennettyä toimijoiden taloudellista riskiä. Pitkien sopimuskausien vastapuolena on muuttuvat liikennetarpeet. Riittävän lyhyet sopimuskaudet mahdollistavat reagoinnin saaristossa tapahtuviin liikennetarpeiden muutoksiin. Toisena vaihtoehtona on esitetty niin sanotun kalustoyhtiön perustamista, jolloin alusten hankkiminen ja omistaminen eivät rasittaisi liikennettä harjoittavien toimijoiden taloutta. (Emt: 13.) Lyhyistä sopimuskausista johtuva taloudellinen riski heijastuu suoraan kilpailutettavan palvelun hintaan ja nostaa kustannuksia. Ajatus valtion kalustoyhtiöstä on jälleen esillä liikenne- ja viestintäministeriön (2019) virkamiespuheenvuorossa, jossa linjataan suuntia tulevalle hallituskaudelle 2019–2023. Tapani Jaakkola (2014: 20) on käsitellyt opinnäytetyössään erilaisia yhteysalusliikenteen järjestämisen vaihtoehtoja, kuten tätä operointisopimukseen perustuvaa mallia.

Valitettavasti markkinoille ei ole syntynyt toivottua kilpailua, mikä osaltaan on kasvattanut yhteysalusliikenteen yleistä kustannustasoa. Eräiden näkemysten mukaan (EP-Logistics Oy ym. 1999: 18) kilpailuttamisen ja osittaisen yksityistämisen kautta syntyvän yritystoiminnan tulisi olla eritoten kuntien intresseissä ja heidän kannattaisi tukea saariston liikennepalveluiden ympärille rakentuvaa uutta yritystoimintaa.

Vaikka käyttäjiltä on aiemmin peritty maksuja, jotka ovat perustuneet matkan pituuteen ja/tai kuljetettavan tavaran painoon tai ajoneuvon kokoon, ei niillä kuitenkaan missään vaiheessa tavoiteltu täyttä kustannusvastaavuutta. Maksuista vapautettuja olivat yhteysalusreitit varrella pysyvästi asuvat henkilöt ja heidän ajoneuvonsa. Maksujen määrä on perustunut liikenneministeriön päätökseen. Kustannusvastaavuuden saavuttaminen edellyttää maksuja kaikille käyttäjäryhmille. Vuonna 1999 täydellisen kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi matkustajilta olisi tullut periä reittialueesta riippuen 45-600 markan suuruinen korvaus vuodessa. Vuonna 2018 vastaavat luvut ovat 41–255 euroa per matka, reittialueesta riippuen. (Mäkynen 1997:7; Merenkulkulaitos 1999:10; Varsinais-Suomen ELY-keskus 2019.)

Voisiko julkisen vallan panostusta yhteysalusliikenteeseen pitää sosiaalisena investointina? Heikki Hiilamo (2010: 219–222) kuvaa mielenkiintoisesti, kuinka kaikkia yhteiskuntamme menoja ei tulisi nähdä kustannuksina vaan myös investointeina. Kysymys on ennen kaikkea siitä, että luodaan mahdollisuuksien tasa-arvoa, jolloin yksilöt ja perheet voivat pitää huolta itsestään. Tulkitsen, että kyse on samanlaisesta ajatuksesta, joka on ollut mukana yhteysalusliikenteen alkuajoista lähtien. Valtion järjestämällä liikenteellä halutaan tuoda saaristossa asuvat ihmiset samalle tasolle niiden kanssa, jotka asuvat kiinteiden tieyhteyksien varrella. Kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja itsenäisen asuinpaikan valinnan periaatteet ovat vahvoja. Yhteysalusliikenteen avulla saaristossa on samanlaiset mahdollisuudet pärjätä ja elää.

#### 3.2.4. Poliittinen ohjaus

Saaristoliikennettä on aina tavalla tai toisella ohjannut maassanne vallinnut poliittinen ja taloudellinen tila. Erillistä saaristopolitiikkaa, jolla vähennetään vesistöjen aiheuttamia haittoja ja lisäkustannuksia saariston vakitukselle väestölle sekä heidän elinkeinoilleen, on ollut aina vuodesta 1949 lähtien. Tuolloin perustettiin saaristokomitea saaristokysymyksiä pohtimaan ja niitä ratkaisemaan. Saaristopolitiikka on vanhin aluepolitiikan osa. (Öhman 1995: 49; Jaakkola 2014: 23; Linkama ym. 2016: 4; Kuusisto & Leppänen 2018: 15.)

Kehitysaluepolitiikka, joka aloitettiin 1960-luvun lopulla, muodostui käännekohtaksi yhteysalusliikenteessä. Lainsäädännön ja taloudellisen tuen avulla valtio halusi taata haja-asutusalueiden säilymisen asuttuina. Lounais-Suomen saaristo sai kehitysalueen statuksen, joka asetti velvoitteita ja antoi resursseja muun muassa liikenneasioiden hoitoon. Saaristo oli eniten tukea saavien alueiden joukossa. Tästä syystä sekä Merenkululaitos että Tielaitos suhtautuivat saaristoliikenteen kehittämiseen vakavasti ja tämä näkyi erityisesti saariston jatkuvasti kehittyvinä liikenneyhteyksinä. (Kaukiainen ym. 1992: 332; Jaakkola 2014: 23.)

Saaristokomitea totesi hyvin alkuvaiheessa työtänsä, että saariston erityisongelmia pohtimaan on syytä perustaa pysyvä asiantuntija- ja lausuntoelin. Vuonna 1958 sai alkunsa

nykymuotoisen saaristoasiain neuvottelukunnan edeltäjä, kolme vuotta myöhemmin annettiin asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan sijainti valtionhallinnossa on vaihdellut, esimerkiksi vuonna 2008 aluepolitiikka, ja sen mukana saaristopoliitiikka, siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Nytkin neuvottelukunta toimii maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa, jonka vastuulle kuuluvat maaseudun ja saariston aluekehityskysymykset. Saaristoasiain neuvottelukunnalla on ollut merkittävä rooli saaristolain synnyssä sekä useissa valtion päätöksissä tukitoimista, joilla on ollut vaikutusta saariston toimintaympäristön kehittymiseen ja elinvoimaisena säilymiseen. (Kuusisto ym. 2018: 25–26, 35–36)

### 3.3. Toimintaympäristön kehittyminen

Yhteysalusliikenne on erittäin tärkeää saariston asukkaille. Se on elämän perusedellytys. Ilman liikennepalveluja tuskin olisi asutusta saaristossa. Useiden näkemysten mukaan yhteysalusliikenteen lopettaminen tyhjentäisi saariston vakituksista, ympärivuotisista asukkaista. Vaikkei voida yksiselitteisesti sanoa, missä määrin yhteysalusliikenne on pysynyt estämään tai hidastamaan saariston autioitumista, on selvää, että liikenneyhteyksien tarjoaminen alueille, jotka muuten olisivat pitkät ajat eristyksissä muusta yhteiskunnasta, ovat parantaneet huomattavasti noiden saaristoalueiden elinoloja. Valtiolla saaristoliikenteen järjestäminen on pieni tehtävä, mutta saariston asukkaille se merkitsee huomattavasti enemmän. (Kaukiainen ym. 1992: 333; Mäkynen 1997: 5; Merenkululaitos 1999: 1.)

1800-luku oli voimakasta saariston asuttamisen aikaa. Elämän edellytykset vakiintuivat työmahdollisuuksien ja elannon saamisen parannuttua. Merenkulku ja kalastus kehittivät. Nousukausi jatkui 1900-luvun alkuun saakka. Nousukausi kääntyi väestömäärän vähenemiseen, kun kaupungistuminen oli voimakkainta 1950-1970-luvuilla. (Kuusisto ym. 2018: 18–20, 45.) Öhmanin mukaan (1995: 14) sotien jälkeinen väestömäärän lasku Varsinais-Suomen saaristokunnissa pysähtyi 1980-luvulla, jolloin alueelle kohdistui voimakas muuttoliike. Hän spekuloi syiden olleen yleisessä suuntautumisessa pehmeisiin elämänarvoihin, joihin saaristo tarjosi hyvät puitteet. Vuosikymmenten saatossa parantuneet liikenneyhteydet ja tietotekniikan kehittyminen ovat luoneet uusia edellytyksiä elämälle

ja elinkeinoille saaristossa. Nämä trendit ovat yhä edelleen nähtävissä. Vaikka positiivista kehitystä on tapahtunut, keskittyy väestö yhä enemmän pääsaariin tai mantereelle. Ulompien saarten vakituinen asutus vähenee (Linkama ym. 2016: 10).

Työpaikkarakenteen muutos on osaltaan vaikuttanut saariston väestönrakenteeseen ja toimintaympäristöön ylipäättään. Saaristolaiset saavat usein toimeentulonsa useista eri lähteistä, jotka monesti perustuvat yrittäjyyteen. Perinteisten saaristoelinkeinojen, kuten kalastus, ja julkisen sektorin työpaikkojen väheneminen ovat siirtäneet toimentulon painoa sesonki- ja palvelutyöhön. Erityisesti matkailu ja etätyömahdollisuuksien lisääntyminen tuovat toimentulon yhä useammalle saaristolaiselle. Harvaan asuttuja alueita pidetään yleisesti ottaen sellaisina, jonne etätyö hyvin sopii. Jo 20 vuotta sitten katsottiin, että etätyö ja matkailuelinkeinot ovat ne tulevaisuuden toimeentulolähteet, joihin saaristoalueet yhä vahvemmin nojaavat. Osaltaan tämä elinkeinoelämän moninaistuminen asettaa omat haasteensa yhteysalusliikenteelle: jo vuonna 1997 vapaa-ajan matkailijat olivat suurin yhteysalusliikenteen käyttäjäryhmä. (Linkama ym. 2016: 4–6; Mäkynen 1997: 1.)

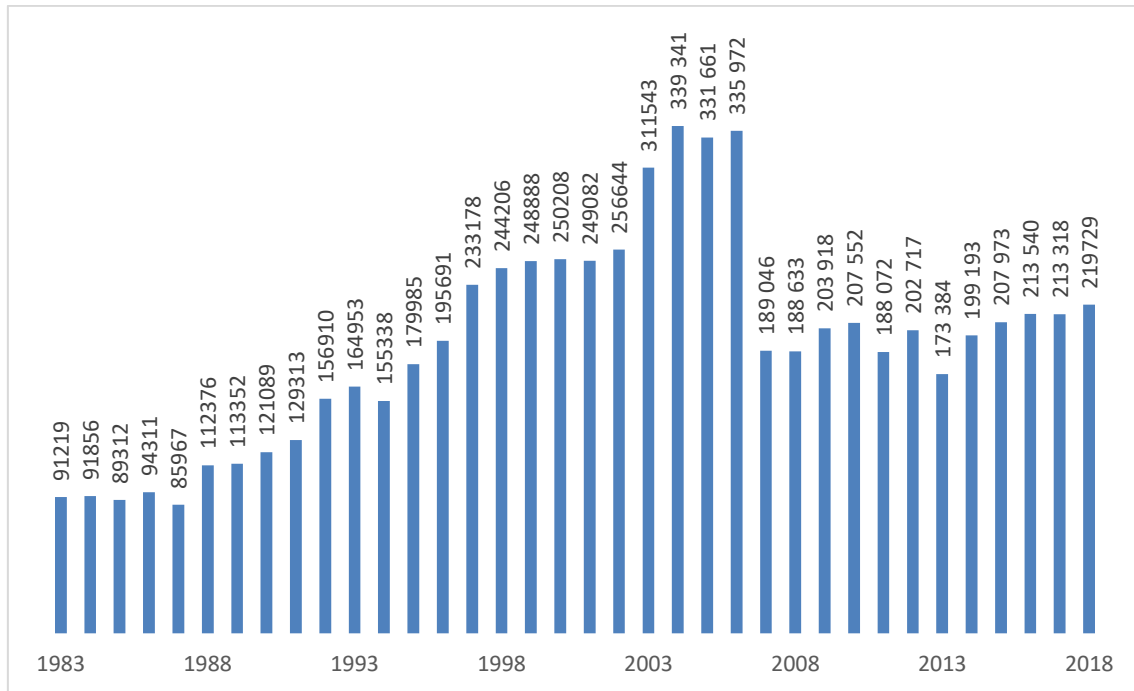
Saariston ikärakenne on jo vuonna 1997 ollut huolestuttava: yhteysalusliikenteen piirissä asuva väestö on ollut iäkkäämpää verrattuna koko maan ikärakenteeseen. Myös lisääntymisikäistä väestöä on ollut suhteellisen vähän. Kyseisten tietojen valossa väkimäärän ennustettiin laskevan. Väkimäärän kasvu edellyttäisi positiivista muuttoliikettä ja syntyvyyden selvää kasvua. Muuttoliikkeen syntyminen edellyttää ensisijaisesti työ- ja toimeentulomahdollisuuksien monipuolistumista ja lisääntymistä tai etätyömahdollisuuksien parantamista. Muuttoliikkeen sijaan saaristossa vietetään yhä enemmän vapaa-aikaa ja sen käyttö on siltä osin merkittävästi lisääntynyt. (Mäkynen 1997: 1; Mäkynen 1999: 29.)

Saaristomeren noin sadalla saarella, jotka ovat ilman kiinteää tieyhteyttä tai maantielautayhteyttä, asui vuonna 1994 noin 1 100 henkeä. Käytännössä kaikki he olivat riippuvaisia Merenkululaitoksen järjestämästä yhteysalusliikenteestä. Vuonna 2016 kaikkien yhteysalusreittien varrella oli enää vain noin 490 vakituista asukasta, näistä valtaosa Saaristomeren alueella. Väestö myös jatkaa ikääntymistään: jo neljännes yhteysalusliikenteen piirissä olevista saaristolaisista on yli 65-vuotiaita. Lapsiperheitä on hyvin vähän. (Öhman 1995: 14; Linkama ym. 2016: 4, 10.)

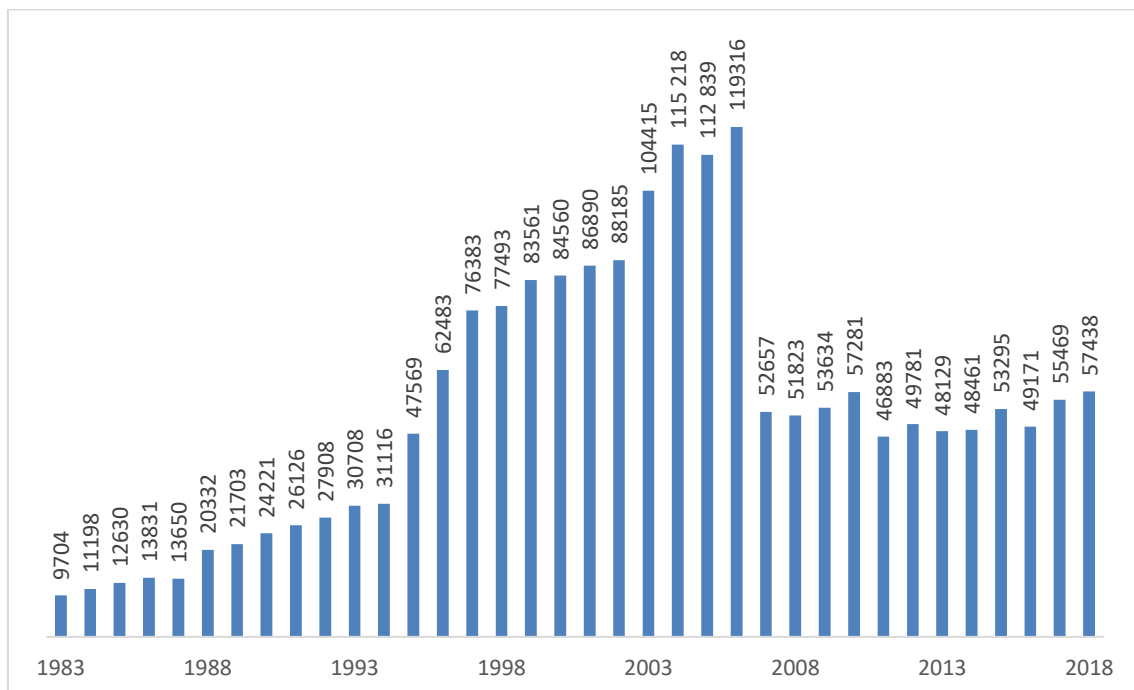
Vaikka saariston vakituisten väestön määrä on laskusuuntainen, on muiden kuin vakituisten asukkaiden suorittamien matkojen määrä yhteysaluksilla kasvussa. Jo vuonna 1994 maksavien matkustajien määrä ohitti ilmaiseksi matkustavien määrän. Turisteista sekä vapaa-ajanasukkaista on siis muodostunut kokonaisuutta tarkasteltaessa yhteysalusten suurin käyttäjäryhmä. Vakituisten asutuksen liikennetarpeen ollessa suhteellisen tasaista ympäri vuoden, matkustajamäärien suuri kausivaihtelu johtuu vapaa-ajanasukkaiden ja muiden satunnaisten kulkijoiden tekemistä matkoista. Usealla suurempaa matkailupotentiaalia omaavalla reitillä heinäkuun matkustajamäärät ovat kaksinkertaiset verrattuna ympärivuotiseen kysyntään. Liikenteen maksuttomuus on kasvattanut muiden kuin vakituisten asukkaiden matkoja ja rahtikuljetuksia. Liikenteen kysynnän tosiasiallinen pääpaino on siis muissa kuin saariston vakituksissa asukkaissa ja heidän vaatimukset liikennettä kohtaan ovat kasvaneet. (Mäkynen 1997: 7–8; Linkama ym. 2016: 4, 7, 14.)

On tietysti tunnustettava, että vapaa-ajanasutuksella on merkittävä rooli saariston elinvoimaisuudessa. Mökillä tai kakkosasunnolla vietettävä aika pitenee lauhtuneiden talvien myötä ja samalla rajanveto vakituisten asuminen ja osavuosis asumisen välillä on vaikeutunut. Vapaa-ajanasutuksen merkitys saaristolle on kasvamassa ja erityisesti kunnat pyrkivät vahvistamaan tätä suuntausta. Saaristossa toimivien yritysten tavarakuljetukset myös kasvavat sesonkikauden suuremmasta kysynnästä johtuen. (Linkama ym. 2016: 4, 7.)

Seuraavissa kuvioissa on esitettyä yhteysalusliikenteen matkustaja- ja ajoneuvokuljetusten kehittyminen vuodesta 1983 vuoteen 2018. Huomioitavaa on, että vuosina 1995–2006 Merenkululaitoksella oli käytössä kaksi isoa maantielautan omaista alusta väleillä Kustavi–Iniö ja Kasnäs–Hiittinen (Öhman 1995: 70). Alukset siirtyivät vuoden 2007 alusta maantielautoiksi, joka näyttäytyy kuvioissa merkittävänä muutoksena.



Kuvio 1. Yhteysalusten kuljettamat henkilöt 1983–2018 (Varsinais-Suomen ELY-keskus 2019).



Kuvio 2. Yhteysalusten kuljettamat ajoneuvot 1983–2018 (Varsinais-Suomen ELY-keskus 2019).

Mäkynen (1997: 1–2, 7) esitti yhteysalusliikenteen liikenne-ennusteita käsittelevässä selvitystyössään arvion vuoden 2010 liikennemääristä. Hän ennusti, että aluksilla kuljetetaan noin 350 000 matkustajaa ja 98 000 ajoneuvoa. Kuten kuviosta on mahdollista nähdä, ei kyseisiin liikennemääriin olla ylletty, vaikka trendi on selkeästi noususuhdanteinen kummallakin mittarilla. Voitaneen sanoa, että yhteysalusten kuljettamien matkustajien ja ajoneuvojen määrän jatkuva kasvu selittyy menneiden vuosikymmenien merkittävillä panostuksilla liikenteen kehittämiseen. (Mäkynen 1997: 7; Öhman 1995: 115.) Yksi matkustaja- ja kuljetuksia kasvattanut tekijä on ollut vapaa-ajanasukkaiden ja turistien määrän merkittävä kasvu.

### 3.4. Julkinen hallintotehtävä

Merenkulkulaitoksen historiikissa todetaan, ettei Saaristomeren kelirikkoliikenteen järjestämistä oltu lailla tai asetuksella missään vaiheessa asetettu Merenkulkulaitoksen tehtäväksi. Ainoastaan pitkä, noin kaksikymmentä vuotta kestänyt traditio oli tehnyt siitä osan viranomaisen tehtäväkenttää. (Kaukiainen ym. 1992: 237.) Koska kaiken julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin, on hyvin mielenkiintoista, että Merenkulkulaitos on omasta halustaan, ilman selkeää poliittista päätöstä, päättänyt ottaa saaristoliikennetehtävän hoidettavakseen. Useiden vuosikymmenien ajan liikennettä hoidettiin ilman yleisesti ja yhteisesti hyväksyttyjä periaatteita.

Vaikka saaristoliikenteen hoito keskitettiin vuonna 1968 Merenkulkulaitokselle, oli saaristossa yhä edelleen muiden viranomaisten sekä yksityisten liikenteenharjoittajien liikennettä. Pääperiaate 80-luvun alussa oli seuraava: Merenkulkulaitos hoitaa yhteysalusliikenteen, jota täydentää valtionapua saava yksityisomisteinen kalusto. Tielaitos hoitaa yleisillä teillä olevat lossit ja lautta-alukset. Postipiiri hyödyntää yhteysaluksia postin jakamiseen, mutta siellä missä yhteysaluksia ei ole, on palkattu erillisiä jakajia hoitamaan postin kulkua omia veneitä, moottorikelkkoja ja muita kulkuneuvoja käyttäen. Merivartiosto ja armeija hoitavat omat kuljetuksensa itse, mutta siviileillä on ollut rajoitetusti mahdollisuus hyödyntää kuljetuksia niiden aikataulujen puitteissa. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1981: 7.)



Jo kauppa- ja teollisuusministeriön ensimmäinen työryhmä (1976:57) totesi, että sirpaleinen toimijakenttä ei kommunikoi eikä toiminta ole riittävän koordinoitua. Seuraava työryhmä yhtyi tähän näkemykseen. Koordinaation ja yhteistoiminnan puute näkyi ensisijaisesti resurssien tehottomana käyttönä. Tämän vuoksi molemmat työryhmät ehdottivat yhteistoimintaverkoston sekä Merenkululaitokseen sijoitettavan liikennetoimiston perustamista. Liikennetoimisto vastaisi muun muassa yhteysalusliikenteen suunnittelusta ja toteuttamisesta, alusten huollosta, henkilöstöasioista ja tilastoinnista. Sen tehtävänä olisi koko saariston liikennejärjestelmän hoidosta ja kehittämisestä vastaaminen. Yhteistoimintaverkosto koostuisi eri viranomaistahojen, kuntien sekä eräiden järjestöjen edustajista. Toimikunta käsitelisi muun muassa reittejä ja vuoromääriä sekä yleisesti liikenteen kehittämistarpeita. Liikennetoimistoon perustettavan liikennetarkastajan tehtäviin kuuluisi muun ohella mainitun yhteistoimikunnan sihteerinä toimiminen. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1981: 7, 26–29.)

Mainittu yhteistoimintaverkosto perustettiin vuonna 1993 Merenkululaitokseen ja on edelleen toiminnassa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa on saaristoliikenteen neuvottelukunta, joka koostuu kuntien nimittämistä edustajista sekä viranomaisedustajista. Kuntien edustajat ovat joko kuntien viranhaltijoita tai poliitikkoja. Edustajia on lähes kaikista rannikkoalueen kunnista, joissa on yhteysalus- tai maantielauttaliikennettä. Sisä-Suomen kuntia, joiden alueella on lossiliikennettä, edustaa neuvottelukunnassa Etelä-Savon maakuntaliitto. Saaristoliikenteen neuvottelukunta on merkittävä asiakaspalauteväylä.

### 3.5. Säädöspohja

#### 3.5.1. Saaristolaki

Yhteysalusliikenteen järjestämisen perusteet todetaan saaristolain (494/1981) 5 §:ssä:

*"Valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset."*

Lainkohdan tavoitteena on parantaa saariston vakinaisen väestön asemaa. Näin ollen liikennettä tulisi olla kaikkiin sellaisiin saariin, joissa on ympärivuotista asutusta. Laki on kuitenkin luonteeltaan puitelaki, eikä siinä säädetä varsinaisia tukitoimia eli toimenpiteitä ja niiden laatua, joilla valtio mainitun velvoitteen hoitaa. Laissa tarkoitettua asumisen, toimeentulon ja asioinnin kannalta tarpeellista palvelutasoa ei ole tarkemmin määritelty. (Mäkynen 1998: 1; LVM 2009: 11.) Huomionarvoista on myös, ettei laissa selkeästi määritellä, millä alueilla liikennettä tulee järjestää.

Ennen saaristolain antamista liikenneolojen kehittämisen päämäärää ja tavoitetilaa linjattiin kauppa- ja teollisuusministeriön asettamassa työryhmässä vuosina 1975–1976. Linjausta voitaneen pitää saaristolain kirjausten edeltäjänä:

*Saariston liikenneolojen kehittämisen päämääränä on luoda riittävän nopeasti ja mahdollisimman vähin voimavaroin saaristoon sellainen henkilö- ja tavaraliikennejärjestelmä, joka osaltaan parantaa elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja siten pysyvän työpaikan saannin mahdollisuuksia ja elinoloja tasapuolisesti saariston eri osissa ja samalla pyrkien tasa-arvoisuuteen maan muiden osien kanssa. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 13.)*

Jo 20 vuotta sitten on todettu, että saaristolain säädökset ovat yleisluonteisia ja monitulkintaisia. Palvelutasoa ja tarpeellisten kuljetuspalvelujen tasoa ei ole poliittisesti määritetty ja ainoaksi tasomäärittelyksi on voitu tulkita liikenteen järjestämiseen myönnettyä määrärahaa. Suunnittelua varten ei ole ollut olemassa selkeitä perusteita. Tämä on erityisesti liikenteen järjestäjän kannalta haastava tilanne. Työryhmä suositteli jo tuolloin, että yhteysalusliikenteelle määritettäisiin palvelutaso, johon myös poliittisen johdon tulisi sitoutua. Yhteysalusliikenteen palvelutasolinjausta pohdittiin liikenne- ja viestintäministeriön asettamassa työryhmässä vuonna 2008 vain noin 30 vuotta saaristolain säätämisen jälkeen. Syntyi neliportainen palvelutasoluokitus, jota ei koskaan poliittisesti hyväksytty, eikä se saanut säädös- tai määräystasoista ohjausvaikutusta. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1976: 9; Mäkynen 1998: 13; Merenkululaitos 1999: 38; LVM 2009: 11, 29–30.)

### 3.5.2. Muu lainsäädäntö

Käytännössä yhteysalusliikenteen järjestämistehtävä on annettu Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hoidettavaksi virastoa ohjaavassa laissa ja lakia täsmentävässä asetuksessa:

*"Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen;" (Laki ELY-keskuksista 2009/897, 3 §)*

*"Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaa 1 §:ssä tarkoitetun toimialueen lisäksi kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueella seuraavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kuuluvat tehtävät: 6) saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa (494/1981) tarkoitetut saariston yhteysalusliikenteen hankintaan ja avustuksiin sekä palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät;" (Asetus ELY-keskuksista 1373/2018, 5 §)*

Lisäksi tehtävä on osoitettu 1.1.2019 alkaen perustetulle Liikenne- ja viestintävirastolle:

*Liikenne- ja viestintävirasto hoitaa seuraavia tehtäviä:*

*8) vastaa saariston liikenne- ja kuljetuspalveluiden erillisrahoituksesta valtion talousarvion puitteissa; (Laki Liikenne- ja viestintävirastosta 953/2018, 2 §)*

Hallituksen esityksessä (HE 61/2018 vp s. 78 ja 104/2018 vp s. 12.) todetaan, että virastoon siirrettäisiin Liikennevirastosta saariston liikenne- ja kuljetuspalveluiden erillisrahoitustehtävä. Esityksessä todetaan, että tehtävää hoitaa Varsinais-Suomen ELY-keskus, mutta Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi kyseisen tehtävän ohjauksesta 1.1.2019 alkaen maakuntien perustamiseen saakka. Määrärahan hallinnointi ja kohdentaminen jäisivät Liikenne- ja viestintävirastoon, vaikka tehtävän hoito siirtyisi maakunnille. Myöhemmällä hallituksen esityksellä esitettiin poistettavaksi maakuntaviittaukset.

Koska saaristolaki on annettu vuonna 1981 ja sen jälkeen on tullut voimaan uusi perustuslaki, on tarpeen tarkastella yhteysalusliikenteeseen liittyviä kysymyksiä myös siitä näkökulmasta. Pohdittavaksi tulee lähinnä oikeusvaltioperiaatteeseen, yhdenvertaisuuteen ja kansalaisten liikkumisvapauteen liittyvät perustuslain (731/1999) kohdat:

*"Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia." (2 §)*

*"Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella." (6 §)*

*"Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa." (9 §)*

Koska yhteysalusliikenteen järjestämisestä puuttuu selkeä säädös- tai määräystasoinen sääntely, ja palvelutason määrittäminen perustuu viranomaisessa tehtävään tarkoituksenmukaisuusharkintaan, saattaa syntyä tilanteita, joissa kaikkien kansalaisten yhtäläiset perustuslailliset oikeudet eivät toteudu.

Tulkinta on ollut, että kaikilla saariston vakituksilla asukkailla ei ole lain suomaa subjektiivista oikeutta valtion järjestämään ilmaiseen liikennepalveluun. Tälläkin hetkellä yhteysalusliikenteen ulkopuolelle jää noin 90 henkilöä, jotka asuvat pääasiassa 1–2 hengen asuttamissa saarissa (Linkama ym. 2016: 10). Tämä tulkinta syntyy saaristolain kirjauksesta "on pyrittävä huolehtimaan". Riittävän pyrkimisen raja on suhteellinen. Kansalaisilla on kuitenkin oikeus valita asuinpaikkansa. Mikäli joku perhe muuttaa saareen, johon tällä hetkellä ei ole valtion järjestämää liikennettä, syntyy oikeutus sellaista vaatia. Tradition vetoaminen ei liene riittävä peruste kieltäytymiseen, kun kyse on kahdesta samassa tilanteessa olevasta perheestä, joista toinen on liikenteen piirissä ja toinen ei?

### 3.6. Yhteenvedo

Yhteysalusliikenteen tuleminen valtion järjestämäksi tapahtui kuin varkain. Merenkululaitos päätti ottaa kelirikkoliikenteen hoitaakseen, vaikkei selkeää säädösperstusta ollut olemassa. Aikaa kului ja valtio alkoi monella tapaa kiinnittää huomiota harvaan asutun saariston elinoloihin. Merkittävät panostukset saaristoalueiden saavutettavuuteen tarkoittivat myös yhteysalusliikenteen kehittämistä. Kehittäminen oli monien valtiollisten toimijoiden vastuulla, eikä koordinaatiota juuri ollut. Monien rikkaiden vaiheiden jälkeen yhteysalusliikenne löysi kodin Merenkululaitoksesta, jonka järjestämisvastuulle se kuului aina vuoteen 2009 saakka. Nyt tätä valtakunnallista erityistehtävää hoitaa Varsinais-Suomen ELY-keskus.

Martin Öhman (1995: 13) toteaa havainneensa kehityksen jaksoisuutta ja toistuvuutta yhteysalusliikenteessä. Samat ongelmat ja ajatukset, hieman muutettuina, ovat säännöllisin väliajoin olleet esillä väsytystaktiikan tavoin. Toimintamallit ovat kuitenkin muuttuneet

ennemmin tai myöhemmin, ja niitä täytyisi kyetä muuttamaan edelleen. Kehittämisspyrkimyksiä tulee jatkaa.

Kaikki tosiasiat puhuvat sen puolesta, että yhteysalusliikenteen fokus on siirtynyt muiden kuin saariston vakituisten asukkaiden liikennetarpeiden täyttämiseen, vaikka nykyisen lainsäädännön lähtökohtana on nimenomaan saariston vakituisten asukkaiden ja heidän elinkeinojensa kuljetustarpeiden täyttäminen. Saaristoalueiden asema on perustunut nimenomaan positiivisen erityiskohtelun ajatukseen. Myös mainittu sääntely on hyvin keveää eikä välttämättä kaikilta osin täytä oikeusvaltion asettamia nykyvaatimuksia. Liikennetarvetta on myös muualla kuin näiden nykyisten kolmen maakunnan alueella, joissa valtion yhteysalusliikennettä on tai joiden alueella saariston liikenneyhteyksiä tuetaan. Ovatko valtiollisen yhteysalusliikenteen perusteet muuttumassa?

#### 4. TOIMIJAT PIRULLISELLA PELIKENTÄLLÄ

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pyrkii yhteysalusliikenteen järjestämistehtävää hoitaessaan sovittamaan yhteen eri intressitahojen odotuksia liikennepalvelua kohtaan. Intressitahot ovat ikään kuin pelureita pirullisen ongelman toimijakentällä. Pelureiden miellyttäminen on samanaikaisesti haastavaa, jopa mahdotonta.

Seuraavaksi esittelen saaristoliikenteen järjestämisen kannalta keskeisimmät intressitahot, pelurit, ja näiden näkemyksiä ja odotuksia liikennepalvelua kohtaan. Joitakin rajoituksia tuon esiin kunkin intressitahon kohdalla. Käytettävissä olleen kirjallisen aineiston lisäksi kokonaisuuteen yhdistyy haastatteluissa esiin nousseita seikkoja. Haastatteluaineistoa käsitellään tarkemmin tutkielman viidennessä luvussa.

##### 4.1. Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää suomalaisten hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä huolehtimalla toimivista, turvallisista ja kohtuuhintaisista yhteyksistä. Yhteydet ovat merkittävä osa yhteiskunnan perustaa. Tavoitteena on sujuva ja tarkoituksenmukainen liikenne koko Suomessa. Lainvalmistelu sekä hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnallinen tulosojaus ovat osa ministeriön perustehtävää, kuten myös hallinnonalan budjetin hoitaminen. Toimialaan liittyvät politiikat, strategiset linjaukset ja hallinnonalan budjettiesitykset valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriössä. Tehtäviin kuuluu luonnollisesti myös näiden teemojen seuranta ja raportointi. Yhteysalusliikenne on liikennepalveluna liikenne- ja viestintäministeriön alaista toimintaa ohjaavan lainsäädännön ja budjettivalmistelun osalta. Ministeriön yleisiä tavoitteita edistetään myös saariston osalta, koska siellä on vakituista asutusta. (LVM 2019b; haastatteluaineisto 2019.)

Väylien, verkkojen ja palveluiden tulee ministeriön näkemyksen mukaan vastata asiakastarpeeseen. Väylien kunto tai viestintäverkkojen kattavuus ja kapasiteetti eivät kuitenkaan tällä hetkellä vastaa kehittyvään tarpeeseen. Rapautuva liikenneverkko on myös este

markkinaehtoisten ja asiakaslähtöisten palveluiden kehittymiselle, se myös heikentää liikenteen toimintavarmuutta. Panostukset liikenneverkkoon ja -yhteyksiin pitäisi nähdä kulujen sijasta investointina. Investoinnit palautuvat korkoineen maan parempana hyvinvointina ja kilpailukyknä. On selvää, että tavoitteiden saavuttamiseksi liikenneverkon kehittämisen rahoitustasoa on nostettava ja budjettikäytäntöjä muutettava. (LVM 2018: 13, 22–23; LVM 2019a: 9.)

Ministeriön tulevaisuusasiakirjojen mukaan erityisesti liikenneverkon laatua on parannettava. Hyväkuntoinen väyläverkko vastaa asiakkaiden vaatimuksiin ja mahdollistaa uusien liikennepalvelujen käyttöönoton. Digitaalisten palveluiden ja automaation kehittyminen edellyttävät ennen muuta laadukkaita väyliä ja verkkoja, joten tästä syystä väylien ja verkkojen palvelutasoon tulee saada selkeä parannus. Liikenneverkon huono kunto lisää liikenteen kustannuksia ja kasvattaa päästöjä. Kun esimerkiksi elinkeinoelämän kuljetukset sujuvat kustannustehokkaasti ja joustavasti, pienentää se samalla liikenteen päästöjä. Myös viestintäverkkojen kattavuudessa on edelleen ongelmia, joka on esteenä verkoilla toimivien palveluiden kehittymiselle. Niidenkin tulee olla tarvetta vastaavassa kunnossa, koska verkot ovat alusta yhteiskunnan monille palveluille. Liikenneverkkoa tulee kehittää määrätietoisesti yhdessä viestintäyhteyksien ja uusien käyttövoimien jakeluverkkojen kanssa. Panostuksilla on mahdollista vastata päästövähennystavoitteiden, liikenteen digitalisaation ja kaupungistumisen liikenteelle asettamiin muutospaineisiin. (LVM 2018: 22; LVM 2019a: 9–10.)

Palvelut ovat keskeinen osa liikennettä ja viestintää. Ministeriön näkemyksen mukaan liikennepalvelut kannattaa tuottaa pääosin markkinaehtoisesti viestintäpalvelujen tapaan. Yksi ministeriön tavoitteista on lainsäädännön keinoin luoda edellytyksiä markkinaehtoisille palveluille ja uusille liiketoiminnoille. Mikäli markkinaehtoisella tarjonnalla ei kuitenkaan voida turvata liikennepalvelujen välttämättömiä liikkumistarpeita, on perusteltua määrittää liikenteen palveluiden vähimmäispalvelutaso samalla tavalla kuin vähimmäispalvelutaso on nykyään määritelty posti- ja teletoimintaan. Liikenteen vähimmäispalvelutason määrittely voisi perustua tiettyjen peruspalvelujen saavutettavuuteen. Yhteiskunnan tulee pystyä takaamaan kaikille liikenteen ja viestinnän vähimmäispalvelut asuinpai-

kasta riippumatta, koska yhä useammat palvelut riippuvat viestintäverkkojen luotettavasta toiminnasta. Kaupunkeihin tarjottavia korkealaatuisia liikenne- ja viestintäpalveluja ei aina ole mahdollista tarjota haja-asutusalueille kannattavasti. Palveluiden esteettömyyden varmistamiseksi käyttäjäryhmät tulee ottaa mukaan palveluiden suunnitteluun. (LVM 2018: 13–14, 18, 22; LVM 2019a: 13; LVM 2019b.)

Liikkumisen kestävyys on yksi liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuden painopisteistä. Logististen ketjujen tehostaminen digitalisaatiota ja tiedon jakamista hyväksi käyttäen mahdollistaa kuljetusten energiatehokkuuden parantumisen. Tieto on tässä avainasemassa, sillä se on palveluiden ja tekoälyn kehittymisen perusta. Tiedon saatavuus ei kuitenkaan vielä ole tulevaisuuden liikenne- ja viestintäpalveluiden vaatimalla tasolla. Saatavuuden lisäksi datan avoimuudessa, laadussa ja yhteentoimivuudessa olleet puutteet ovat hidastaneet tiedon hyödyntämisen edellytyksiä liiketoiminnassa. Tietoa ryhdytään jakamaan turvallisesti, kustannustehokkaasti ja tekniikkaneutraalisti kaikkien käytettäväksi, kuitenkin samalla huolehtien siitä, että tiedon jakaminen tapahtuu liikesalaisuuksia ja henkilötietojen suojaa vaarantamatta sekä oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Kaikkien toimenpiteiden tulee tähdätä siihen, että kestävä liikkuminen ja kuljettaminen ovat entistä houkuttelevampi vaihtoehto. (LVM 2019a: 6, 13–14.)

Yksi keino lisätä liikkumisen kestävyyttä on liikkuminen palveluna -ajattelun vahvistaminen (Mobility as a Service). MaaS-palveluiden ja muiden joukkoliikenneratkaisujen kehittäminen edellyttävät tiedon jakamista ja pitkälle kehitettyä digitalisaatiota. Kestävän liikkumisen edistäminen yksityisautoilun sijasta on yksi tapa tavoitella energiatehokkaampaa ja vähempipäästöistä liikennettä, esimerkiksi matkaketjuja tehostamalla on mahdollista vähentää polttoaineen kulutusta. Digitalisaation, automaation ja liikkumista koskevan tiedon tehokkaammalla hyödyntämisellä on mahdollista tehostaa matkaketjuja, vähentää liikennesuoritteita ja pienentää polttoaineen kulutusta. Panostukset tulee tehdä ensisijaisesti kestäviin kulkumuotoihin, kuten joukkoliikenteeseen, jaettuihin kyyteihin ja pyöräilyyn. Autokantaa on kaikesta huolimatta uudistettava ja monimuotoiselle joukkoliikenteelle laadittava edistämishjelma. Siirtyminen hiilettömään liikenteeseen edellyttää muutoksia tavoissa liikkua. (LVM 2018: 19; LVM 2019a: 5–7.)



Pariisin ilmastopimuksen johdosta Suomen valtio on asettanut kunnianhimoiset ilmastotavoitteet, ja ne ovat kirjattuna valtioneuvoston selontekoon kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Liikennesektori tuottaa noin neljänneksen kasvihuonekaasupäästöistä, ja tästä syystä se on keskeisessä roolissa päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Keinovalikoimaan kuuluvat muun muassa energiatehokkuuden parantaminen ja uusiutuvien polttoaineiden käytön lisääminen. (Huttunen 2017: 11–12, 51.) Ilmastomuutoksen hillintä liikennealalla vaatii suuria vähennyksiä hiilidioksidipäästöissä ja energian kulutuksessa. Liikenteen hiilidioksidipäästöt on sitouduttu puolittamaan vuoteen 2030 mennessä ja kansallinen hiilineutraalius edellyttää liikenteen päästöttömyyttä vuoteen 2045 mennessä. Esimerkiksi alusten energiatehokkuuden tulee parantua. Myös toimivat verkko- ja etäyhteydet pienentävät liikennesuoritteiden tarvetta, ja siten niilläkin on positiivisia ilmastovaikutuksia. Taloudellisella ohjauksella on tehokkain vaikutus päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. (LVM 2019a: 5,7)

Ministeriön tulevaisuuskatsauksessa kuitenkin todetaan, että kunnianhimoisten päästövähennystavoitteiden saavuttaminen ja ilmastomuutokseen sopeutuminen tulevat aiheuttamaan kustannusten kasvamista. Mittavien päästövähennysten saavuttaminen merenkulussa edellyttäisi siirtymistä raskaasta polttoöljystä muihin käyttövoimiin. Pelkät biopolttoaineet eivät riitä kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamisessa, vaan tarvitaan muitakin käyttövoimia. Sähköllä on käyttövoimana suuri potentiaali. Ajattelumallin muutos ympäristökeskeisemmäksi haastaa ennen kaikkea nykyisen valtiontalouden kehysajattelun ja budjettitalouden. Visio hiilettömästä liikenteestä edellyttää määrätietoisuutta ja rohkeita poliittisia ratkaisuja niin poliittiselta johdolta kuin virkamieskunnalta useiden hallituskausien ajan. Julkista sektoria ja valtionyhtiöitä tulee ohjata entistä määrätietoisemmin huomioimaan ympäristötavoitteet ja edistämään osaltaan kilpailua vähäpäästöisten palveluiden synnyttämiseksi. (LVM 2018: 18, 20, 22; LVM 2019a: 6–7.)

Tulevaisuuden haasteet liittyvät ministeriön näkemyksen mukaan intressien yhteensovittamisen lisäksi talouteen, eli miten saadaan tulevaisuudessa löytymään määräraha liikenteeseen, joka on suhteellisen kallista rahoittaa, ja määrärahatarpeet voivat tulevaisuudessa vielä nousta. Kustannustehokkuutta tulisi löytää myös toimintatapoja kehittämällä. Liikenteen tulee toimia, vastata tarpeeseen ja olla turvallista. (Haastatteluaineisto 2019.)

#### 4.2. Maa- ja metsätalousministeriö

Maaseutu- ja saaristopolitiikka on muusta aluekehittämispolitiikasta poiketen maa- ja metsätalousministeriön vastuulla (TEM 2019b). Saaristopolitiikan tarkoituksena on muun muassa tasata vesistöjen rikkoman rakenteen aiheuttamia haittoja ja turvata saariston ympärivuotisen asutuksen säilyminen. Ennen nykyistä sijoittumistaan maa- ja metsätalousministeriöön saaristoasiat ovat kuuluneet niin valtioneuvoston kanslialle, sisäasiainministeriölle kuin työ- ja elinkeinoministeriölle. Yksi merkittävimmistä saaristopolitiikan toimijoista on vuonna 1962 perustettu saaristoasiain neuvottelukunta, joka alun perin perustettiin maatalousministeriön alaisuuteen, mutta organisaatiomuutosten myötä neuvottelukunta on siirtynyt saaristokysymysten mukana nykyiseen sijaintiinsa maa- ja metsätalousministeriössä. Neuvottelukunnan tehtävänä on sen perustamisesta asti ollut valmistella saariston taloudellisia ja sosiaalisia oloja sekä muita saariston erityisaloja koskevia kysymyksiä. Myös saaristopolitiikan kehittämistyö kuuluu saaristoasiain neuvottelukunnan tehtäviin. (SANK 2017: 15; Kuusisto ym. 2018: 15, 21–26.)

Saaristopolitiikan tekemisen välineenä neuvottelukunnalla on ollut aluekehityslain mukainen saaristopoliittinen ohjelma. Ohjelma on julkaistu vuosina 1995, 2003, 2007, 2012 ja 2016. Tuorein ohjelma, nykynimeltään saaristo-ohjelma, koskee vuosia 2017–2019. Saaristo-ohjelmalla pyritään turvaamaan muun muassa saaristoalueiden tasapainoinen aluekehitys. Ohjelman laatiminen toteuttaa saaristolain valtiolle säätämää velvoitetta edistää saariston kehitystä. (SANK 2017: 11, Kuusisto ym. 2018: 31; TEM 2019b.)

Saaristoasiain neuvottelukunnan viimeisimmät strategia-asiakirjat, saaristo-ohjelma ja vaalitavoitteet tulevalle hallituskaudelle, ovat hyvin samansuuntaisia asiantuntijahaastattelussa esiin nousseiden odotusten ja kehittämistoiveiden kanssa. Hallinnonalan selkeänä tavoitteena on kehittää saaristoa asumisen, matkailun ja vapaa-ajan näkökulmasta houkuttelevaksi alueeksi, jossa kehitetään muun muassa matkailua tukevaa infrastruktuuria, paikasta riippumattoman työnteon mahdollisuuksia, nopeita ja toimivia verkkoyhteyksiä sekä tietysti saariston liikenneyhteyksiä. (SANK 2017: 45–48; SANK 2019.) Toimenpide-ehdotukset ovat hyvin ennalta-arvattavia. Esimerkiksi saaristoliikenteen kehittämi-

sessä painotetaan tuttuja teemoja, kuten pitkäjänteisyyttä, suunnitelmallisuutta, kustannustehokkuutta ja turvallisuutta (SANK 2017: 31). Vain siten voidaan mahdollistaa alueiden saavutettavuus (Haastatteluaineisto 2019). Neuvottelukunta katsoo, että saaristoliikenteen tulee säilyä valtion vastuulla olevana tehtävänä, ainakin edellytysten järjestäjän roolissa. Vain siten voidaan toteuttaa pitkäjänteistä liikennepolitiikka, joka on edellytys saaristoelinkeinojen kehittämiseksi ja positiivisen muuttoliikkeen aikaansaamiseksi. Investointeja ei uskalleta tehdä ilman varmuutta tulevaisuudesta. (SANK 2017:31–32.)

Vaalitavoiteasiakirjassa kuitenkin todetaan, että

*"pääosin maksuton saaristoliikenne on mahdollistanut saariston kehittämisen ja sen myötä saaristo on pysynyt houkuttelevana vapaa-ajanvietto- ja matkailukohdeena" (SANK 2019).*

Näin myös saaristoasiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota tarpeeseen muiden kuin vakituisten asukkaiden liikennetarpeiden täyttämiseksi. Saaristo-ohjelmassa todetaan, että kasvavan matkailun tarpeet tulee huomioida julkisen liikenteen alueellisessa ja valtakunnallisessa kehittämisessä. Kuitenkin puhtaasti matkailuun perustuvat saaret voivat toimia markkinapohjaisen yksityisliikenteen varassa. (SANK 2017: 45.) Sama teema jatkui asiantuntijahaastattelussa. On hieman epäselvää, mitä neuvottelukunta saaristoliikenteeltä odottaa, koska voimassa olevassa saaristo-ohjelman yhdessä toimenpiteessä kuitenkin todetaan, että valtio varmistaa, että saaristoalueiden asukkailla on käytettävissään yhdenvertaiset ja tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta. (SANK 2017: 47).

Matkailun kehittämisen kannalta on keskeistä, että liikenneyhteydet säilyisivät maksuttomina. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan liikenteen tulee pysyä maksuttomana kaikille käyttäjäryhmille. Maksullisuus romahduttaisi saariston matkailuyritysten, ja muidenkin yritysten, kilpailukyvyn. Toimintaedellytykset häviäisivät. Samalla saariston vetovoima koko- ja osa-aikaisen asuminen paikkana häviäisi. (SANK 2017:31, 47.) Matkailun kannalta on myös keskeistä, että yhteysalusliikenne on sujuvaa ja aikataulut olisivat yhteensopivat muiden liikenneyhteyksien kanssa. (SANK 2017: 31, 48). Näkemyksenä on, että kasvava matkailu lisää myös matkailuyritysten toimintaedellytyksiä ja synnyttää positiivista muuttoliikettä (Haastatteluaineisto 2019). Neuvottelukunta ottaa myös

kantaa liikenteen järjestämiseen ja sen organisointiin. Heidän mukaansa olisi syytä siirtyä pidempiin 15 vuotta kestäviin liikennöintisopimuksiin, jotka mahdollistaisivat liikennöinnin kustannustehokkuutta, pitkäjänteisyyttä ja kaluston uusimista muuttuneiden liikennetarpeiden ja ympäristövaatimusten mukaiseksi. Lisäksi tulisi selvittää vaihtoehto valtiollisen kalustoyhtiön perustamiseksi. Niihin kilpailutettaisiin vain operointipalvelu. (SANK 2017: 47–48.)

Saaristopolitiikan arviointiraportissa kuitenkin todetaan esimerkiksi liikennepalvelujen osalta, että saaristo-ohjelmassa mainitut poliittiset tavoitteet ovat osittain epärealistisia ja epätarkoituksenmukaisia. Raportissa käsitellään esimerkiksi saaristo-ohjelman tavoitetta nostaa yhteysalusten kuljetuskapasiteettia vastaamaan sesonkiaikojen kohonnutta kysyntää. Tätä tavoitetta ei voida pitää realistisena, koska tälläkään hetkellä liikenne ei ole kustannustehokasta pääosin heikon käyttöasteen vuoksi. Myös vaatimus yhteysalusliikenteen maksuttomuudesta saa kritiikkiä arviointiraportissa, koska saaristolaki ei yksiselitteisesti edellytä yhteysalusliikenteen maksuttomuutta. Ajatus maksuttomasta liikenteestä perustuu valikoivaan laintulkintaan. (Hirvonen, Kahila, Rautiainen, Sillanpää & Ålander 2018: 53–54.)

Liikenteen lisäksi neuvottelukunta tahtoo edistää työn murrosta ja lisätä työpaikkoja saaristoon. Valtion työpaikkoja on siirretty saaristosta mantereelle. Ainoastaan Metsähallitus on onnistunut luomaan saariston uusia työpaikkoja. Saaristolain velvoite valtiolle ei tältä osin ole muutospaineissa toteutunut. Yksi tapa lisätä saariston elinvoimaisuutta on edistää paikasta riippumattoman työn tekoa saariston vakinaisissa ja vapaa-ajan asunnoissa. Tähän voidaan päästä ainoastaan luomalla työhön myönteisesti suhtautuvaa ilmapiiriä sekä mahdollistamalla nopeat ja käyttäjilleen kohtuuhintaiset tietoliikenneyhteydet saaristoalueilla. Myös viranomaisasioinnin tulisi hoitua mahdollisimman sujuvasti etäyhteyksin. Saaristo-ohjelman toimenpiteillä on mahdollista synnyttää uusia työpaikkoja saaristomatkailun ja -elämysten ympärille. Niitä tarvittaisiin kipeästi korvaamaan muilla sektoreilla tapahtuneita työpaikkamenetyksiä (SANK 2017: 11–12, 46; SANK 2019.)

Saaristoasiain neuvottelukunta kuitenkin toteaa, että vesistöt ja niiden saaret ovat Suomelle ominaisia maantieteellisiä piirteitä ja kuuluvat siten olennaisesti kansalliseen identiteettiin. Vesistöjä on jokaisessa Suomen kunnassa ja tämän vuoksi saaristoasiat koskevat koko maan väestöä. Saaristolaki ja saaristopolitiikka tukevat EU:n perussopimuksen toteuttamista, jonka mukaisesti yhteisössä tulee pyrkiä vähentämään heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Erilliselle saaristopolitiikalle katsotaan olevan tarvetta, vaikka neuvottelukunta myöntää saariston väestönkehityksen noudattelevan muun maaseudun laskevaa linjaa kehittämistoimista huolimatta. (SANK 2017: 13–14, 23.)

Maa- ja metsätalousministeriö ei ohjaa yhteysalusliikenteen palvelutasoa tai hankintaa esimerkiksi osoittamalla tähän määrärahaa. Toiveena on, että saaristopoliittiset linjaukset näkyvät muiden hallinnonalojen päätöksissä. (Haastatteluaineisto 2019.)

#### 4.3. Työ- ja elinkeinoministeriö

Yhdessä asiantuntijahaastattelussa tunnistettiin työ- ja elinkeinoministeriön rooli saaristoliikennekokonaisuudessa. Haastateltava totesi, että TEM yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa toivoo elinkeinojen, ja erityisesti matkailuelinkeinojen, tarpeiden huomioimista yhteysalusliikenteessä. Hän katsoi tämän näkökulman esillä pitämisen tärkeänä, koska toimintaympäristö ja saariston väkirakenne ovat merkittävästi muuttuneet. Matkailun ja yhteysalusliikenteen yhteyttä ei voi sivuuttaa. Matkailupotentiaalia hyödyntämällä saaristo voidaan pitää elinvoimaisena. Tämä on onneksi valtion taholta ymmärretty. (Haastatteluaineisto 2019.) Työ- ja elinkeinoministeriön tai matkailusta vastaavien tahojen edustajaa ei ollut tarpeen haastatella, koska hallinnonalan ja toimialan keskeiset odotukset yhteysalusliikennettä kohtaan on johdettavissa ministeriön strategisista asiakirjoista. Matkailunäkökulma kuitenkin korostui muissa haastatteluissa liikennesuunnittelussa huomioon otettavana seikkana.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta. Sen sijaan maa- ja metsätalousministeriö on vastannut maaseutu- ja saaristopolitiikasta vuoden 2016 alusta lähtien. Alueellisina toimijoina ovat maakuntien liitot sekä ELY-keskukset. Liitot toimivat maakunnallisina aluekehittämismyöntämisviranomaisina ja ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtion aluehallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä. (TEM 2019a; TEM 2019b.)

Myös elinkeinopolitiikkaan kuuluvat kysymykset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Menestyvät yritykset mahdollistavat työllisyyden, hyvinvoinnin ja Suomen kasvun. Ministeriö vastaa yhtenä elinkeinopolitiikan osana matkailupolitiikasta. Yksi ministeriön valitsemista painopistealueista onkin Suomen matkailuelinkeinon edistäminen. Matkailun potentiaali on merkittävä, sillä matkailutulo on useana vuonna ollut yli 14 miljardia euroa ja kasvun mahdollisuuksia on. Matkailusta on tullut merkittävä työllistäjä ja vientitoimiala. Koska matkailuelinkeino on viime vuosina kasvanut muita toimialoja nopeammin ja kansainvälistynyt, on Suomelle laadittu matkailun kasvun ja uudistumisen tiekartta, jonka päämääränä on tehdä Suomesta Pohjois-Euroopan vetovoimaisin matkailukohde vuoteen 2025 mennessä. Kehittämistyötä tehdään yhdessä muiden ministeriöiden ja alan toimijoiden kanssa. Visit Finlandin vastuulla on matkailun kansainvälinen edistäminen. (TEM 2019c.)

Matkailun ja uudistamisen tiekartta "Yhdessä enemmän – kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun" on laadittu vuosille 2015–2025. Asiakirjassa todetaan neljä syytä, miksi matkailuun kannattaa panostaa. Matkailu on kasvava toimiala, merkittävä työllistäjä, suuren kasvupotentiaalin palveluala ja alueellisesti merkittävä elinkeino. Monet mainituista syistä luovat kerrannaisvaikutuksia ja siten hyvinvointia ja työllisyyttä alueille. Matkailuelinkeino työllistää tällä hetkellä noin 140 000 henkilöä. Panostukset matkailuun vahvistavat tasapainoista aluerakennetta, koska joillakin alueilla matkailu on lähes ainoa tapa säilyttää alueen elinvoimaisuus. Tästä syystä rahoitusta suunnataan matkailuyritysten toimintaedellytyksiä parantaviin toimiin. (TEM 2015b: 3; TEM 2019c.)

Hyvät liikenneyhteydet ja toimiva infrastruktuuri ovat perusedellytys toimivalle matkailumarkkinalle ja tästä syystä liikennepalvelujen kehittämisessä onkin huomioitava matkailukysymykset entistä paremmin. Suomen maantieteellisen rakenteen vuoksi matkailupalveluiden saavuttaminen julkisilla kulkuneuvoilla on usein monimutkaista, tällä hetkellä useat matkailukohteet ovat saavutettavissa sujuvasti ainoastaan omaa autoa käyttäen. Ehkä juuri siksi yksityisauton käyttö on vapaa-ajanmatkoilla hyvin yleistä. Matkaketjujen kehittäminen ja matkailupalvelujen saattaminen helpommin saavutettaviksi julkisia yhteyksiä käyttäen lisää myös liikenteen kannattavuutta ja parantaa taloudellista hyötyä. Kun liikenneyhteydet ja vaihdot kulkuneuvosta toiseen toimivat, saavutettavuuden riittävä taso on saavutettu. Toimivat matkaketjut edellyttävät ennen kaikkea liikennemuotojen välistä yhteistyötä ja liikennesektorin digitalisoitumista. Tärkeää on tunnistaa myös matkanteko osaksi matkustamista. Matkailukohteiden saavutettavuuden ja matkaketjujen parantamiseksi on matkailun tiekartassa kirjattu kehittämistoimenpiteitä, joista osa kohdistuu myös ELY-keskuksiin. Rahoitusta tulisi suunnata erityisesti liikenneyhteyksiin, jotka parantavat matkailuyritysten toimintaedellytyksiä. (TEM 2015a: 34–36; TEM 2015b: 7; haastatteluaineisto 2019; TEM 2019c.)

Saaristomatkailun kehittäminen on yksi matkailun tiekartassa mainituista erityisistä kehittämiskohteista. Suomen ainutlaatuinen saaristo ja sen puhdas luonto sisältävät hyviä aineksia elämyksiin. Saaristollamme on siis potentiaalia kehittyä matkailijoita ympärivuotisesti houkuttelevaksi matkailualueeksi, joka on ympäristöltään ja palveluiltaan kilpailukykyinen myös kansainvälisesti. Saariston matkailullinen hyödyntäminen edellyttää toimivuutta yhteyksiltä. Yhteyksien tulisi toimia asiakaslähtöisesti ympärivuotisesti ja kestäviin toimintamalleihin nojaten. Ennen kaikkea yhteyksien tulee olla helposti saatavissa sekä matkojen helposti ostettavissa. Tiekartassa todetaan toimenpiteenä, että saariston liikenne- ja kuljetuspalvelujen kokonaisuus tulee järjestää siten, että syntyy mahdollisuuksia markkinaehtoisille liikennepalveluille, jotka hyödyttävät myös matkailuelinkeinon kehittymistä. Vastuutahoina tälle toimenpiteelle ovat muun muassa LVM ja ELY-keskukset. Saaristomatkailun kehittämistoimet tulee kohdistaa ensisijaisesti matkailukeskittyymiin, joiden saavutettavuus ja palvelut saadaan nopeimmin vastaamaan kansainvälisen matkailijoiden kannalta tarpeellista laatutasoa. (TEM 2015a: 34–36; TEM 2015b: 12, 15.)

Matkailun monialaisuuden vuoksi tarvitaan entistä enemmän yhteistyötä hallintorajojen yli. Tällä hetkellä matkailua edistetään eri tahojen toimesta, irrallaan toisistaan. Paremmalla koordinaatiolla ja yhteistyöllä on mahdollista saada enemmän aikaan. Yhteistyön tulisi ylittää hallinnolliset-, alueelliset- ja alakohtaiset rajat, jotta vuodelle 2025 asetetut tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa tav. (TEM 2015b: 8, 14.)

#### 4.4. Valtiovarainministeriö

Edellä on kerrottu kolmen eri hallinnonalan odotuksia ja näkemyksiä, jotka heijastelevat yhteysalusliikenteen järjestämiseen. Näiden toiveiden toteuttaminen ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät taloudellista resurssia. On siis mielekästä kuvata myös valtiovarainministeriön näkymiä julkiseen talouteen ja määrärahakehyksiin, joita yhteysalusliikennepalvelun hankintaan on käytettävissä. Valtiovarainministeriön edustajaa ei ollut tarpeen haastatella tätä tutkielmaa varten, koska tutkimuskysymysten kannalta merkityksellinen tieto on saatavilla ministeriön verkkosivuilta ja muista julkaisuista. Lisäksi taloudelliset näkökulmat nousivat runsaasti esiin haastatteluaineistossa.

Valtiovarainministeriön visiona on rakentaa tulevien sukupolvien taloudelle ja hyvinvoinnille vakaa perusta esimerkiksi luomalla rakenteet ja toimintatavat asiakaslähtöisille ja tuloksellisille julkisille palveluille sekä turvaamalla julkisen talouden kestävyys. Ministeriön vastuulla on myös valmistella yleiset periaatteet julkisen hallinnon kehittämiseksi. (VM 2019b.)

Suomessa on käytössä valtiontalouden kehysjärjestelmä, johon hallitus on sitoutunut. Se perustuu sitovaan, reaaliseseen vaalikauden kokonaiskehykseen, joka asetetaan vaalikauden ajaksi ja siihen tehdään ainoastaan tarvittavat hinta- ja kustannustasotarkistukset sekä rakenteelliset korjaukset vuosittain. Kehysjärjestelmä rajoittaa vuosittaisissa talousarvioissa budjetoitavien menojen määrää, sillä kehysmenettelyssä on asetettu enimmäismäärä noin 80 prosentille valtion talousarviomenoista. Esimerkiksi kehyskaudella 2019–2022



liikenne- ja viestintäministeriön pääluokassa määrärahat ovat keskimäärin noin 2,8 miljardia euroa vuodessa. Kehyskauden aikana vuosittainen määräraha nousee 3 miljardiin euroon. Määrärahaa käytetään hallinnonalalla sen strategisten painopisteiden mukaisesti yhteiskunnan parhaaksi. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan strategisia tavoitteita on kuvattu esimerkiksi tutkielman kohdassa 4.1. Tuoreimmassa julkisen talouden suunnitelmassa, joka on laadittu vuonna 2018, todetaan vielä, että maakuntahallinnolle siirtyy muun muassa saariston yhteysalusliikenteen hoitamiseen liittyvä tehtävä, jonka rahoitus on vuodesta 2020 alkaen arviolta noin 18 miljoonaa euroa. Yhteysalusliikenteeseen käytettävä määräraha pysyisi vuoteen 2022 asti siis samalla tasolla, jolla se on ollut vuodesta 2017. (VM 2018: 9, 16, 30–31.)

Valtiovarainministeriö on julkaissut virkamiespuheenvuoron otsikolla "Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta" (VM 2019a). Asiakirjassa kuvataan julkisen talouden tilaa sekä tulevaisuusnäkymiä. Asiakirjasta saa hyvän käsityksen valtiovarainministeriön johdon odotuksista ja toiveista valtion budjetista rahoitettaville toiminnoille.

Ministeriö arvioi, että vahvan suhdannenousun ansiosta julkinen talous on tasapainottumassa. Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna Suomen talousnäkymät ovat jopa valoisammat kuin vähään aikaan. On kuitenkin havaittavissa talouskasvun hidastumista, eikä taantumman mahdollisuutta lähivuosien aikana voida sulkea pois. Suomen julkinen talous on heikommissa tilanteessa ottamassa vastaan mahdollista uutta taantumaa kuin vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin aikaan. Syy tähän on pitkään kestänyt heikko talouskasvu. Vaikka sopeuttamis- ja tasapainottamistoimia on tehty, ei julkisen talouden rakenteellista kestävyysongelmaa ole saatu vielä ratkaistua. Kestävyysvaje tarkoittaa sitä, että pitkällä aikavälillä julkisen talouden tulot eivät riitä kattamaan menoja. Yksi yksittäinen syy on Suomen väestökehitys eli huoltosuhteen muuttuminen: työikäistä väestöä on vähemmän rahoittamassa alati kasvavaa vanhusväestöä ja heidän tarvitsemiaan palveluita. Hoivamenojen määrän kasvuun ei ole kunnolla varauduttu. Väestön ikääntymisen lisäksi haasteita julkisen talouden hoidolle tuovat muun muassa ilmastonmuutos ja liikenneväylien korjausvelka. (VM 2019a: 26–28.)

Julkisen talouden tasapainottamista voidaan valtiovarainministeriön mukaan toteuttaa monin eri keinoin. Yleisimmät ovat verojen kiristykset ja menojen leikkaukset, jotka ovat luonteeltaan välittömiä ja nopeasti vaikuttavia. Myös rakenteelliset uudistukset vaikuttavat julkiseen talouteen mutta vasta pidemmällä aikavälillä. Niiden vaikutukset ovat kuitenkin hankalasti arvioitavissa. Nopein tapa vahvistaa julkisen talouden tilaa ovat menojen leikkaaminen ja verotuksen kiristäminen. Suomen kestävyysvaje on kuitenkin mitta-luokaltaan niin suuri, ettei mitään käytettävistä olevaa keinoa voida sulkea pois. Erityisesti myönteisessä suhdannetilanteessa nopeasti vaikuttavien sopeuttamistoimien käyttö on mahdollista ja perusteltua. Keinojen käyttäminen ei kuitenkaan koskaan ole helppoa tai kivutonta. Menojen leikkaukset tarkoittavat usein julkisten palveluiden supistamista, jolloin niistä aiheutuu poliittisia ristiriitoja. Lopulta käsillä on talous- ja yhteiskuntapoliittinen yhteensovittamisongelma. Suomen eläessä korkeasuhdanteessa on perusteltua käyttää nopeita ja välittömiä sopeutustoimia julkisen talouden kestävyuden parantamiseksi. (VM 2019a: 45–46.)

Aiempien menosäästöjen vuoksi uusien säästökohteiden, jotka eivät merkittävällä tavalla heikentäisi julkisia palveluja tai sosiaaliturvaa, löytäminen on haastavaa. Valtionvarainministeriö myös toteaa, että nykyisen menorakenteen muuttaminen on vaikeaa. Ministeriön mukaan valtion budjetista rahoitettavia toimintoja tulisi tarkastella kriittisesti ja menopäätösten lähtökohtana tulisi olla se, että käytetty veroeuro tuottaisi mahdollisimman suuren hyödyn kokonaisuuden kannalta. Käytännössä hyödyn mittaaminen on haastavaa ja eri hallinnonalojen vertaaminen yhteismitallisuuden puuttuessa lähes mahdotonta. Menosäästöjen etsinnässä on syytä myös muistaa, että julkisten menojen karsiminen yhtäällä voi lisätä kustannuksia toisaalla. (VM 2019a: 45–48.)

Myös ilmastonmuutos lisää paineita ja riskejä julkisen talouden kestävyydelle. Suomelle kohdistuvat päästövähennystavoitteet vuoteen 2030 mennessä, joihin valtiovaltaakin on sitoutunut, ovat niin suuria, ettei niitä todennäköisesti voida saavuttaa ilman julkisen val-lan voimakasta ohjausta. Päästövähennykset tulisi julkisen talouden kestävyuden näkö-kulmasta pystyä toteuttamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Ilmastonmuutok-sen moninaisten ja vaikeasti ennustettavien vaikutusten vuoksi on vaikea ennustaa, miten

ilmastonmuutos itsessään vaikuttaa julkiseen talouteen. Joka tapauksessa ilmastonmuutoksen torjunta ja sen vaikutuksiin varautuminen tulevan aiheuttamaan huomattavia kustannuksia julkiselle taloudelle. Kansalliset ilmastopoliittiset toimet tulisi perustella ensisijaisesti varsinaisten ilmastopoliittisten päätavoitteiden eli päästöjen vähentämisen näkökulmasta. (VM 2019a: 32–33, 164–166.)

Vaikka budjettikurin pitäminen, menosäästöjen löytäminen ja varautuminen ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin lisämäärärahatarpeisiin voivat olla hankala yhdistelmä, on kaikesta huolimatta menojen kasvua hillittävä ja mahdolliset uudet menotarpeet rahoitettava ensisijaisesti kohdentamalla määrärahoja uudelleen budjetin sisällä. Huomiota tulee kiinnittää olemassa olevien määrärahojen käytön vaikuttavuuteen. Valtiontaloudessa on kuitenkin loppujen lopuksi kyse poliittisista arvovalinnoista. (VM 2019a: 45, 50.)

Kuten kappaleen alussa totean, vastaa valtiovarainministeriö myös julkisen hallinnon yleisistä linjauksista ja kehittämisestä. Ministeriön virkamiespuheenvuorossa otetaan kantaa myös kansalaisten ja asiakkaiden rooliin julkisten palveluiden uudistamisessa. Perinteisesti päätöksenteon valmistelussa ja palvelujen kehittämisessä on pidetty kuulemis-tilaisuuksia tai asiakasraateja. Käyttäjälähtöisyyttä kehittämällä on mahdollista saavuttaa esimerkiksi kustannussäästöjä, palvelun laadun parantumista sekä lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä. Käyttäjälähtöisessä suunnittelussa painopiste on käyttäjän tarpeissa ja niiden mahdollisimman hyvässä täyttämisessä. Palveluja uudistettaessa on huomioitava, että suomalaisen hallinnon asiakkaina on myös muita kuin kotimaisia kieliä puhuvia tai matkailijoita. Erityisesti tulisi kehittää niiden väestöryhmien kuulemismenettelyjä, joiden ääni saattaisi muuten jäädä kuulematta. (VM 2019a: 112.)

#### 4.5. Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirasto on perustettu 1.1.2019 alkaen yhdistämällä Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto sekä valtaosa Liikenneviraston viranomaistoiminnoista. Uusi virasto vastaa yhteysalusliikenteen erillisrahoitustehtävästä ja ohjauksesta. Säädösperusta on kuvattu tutkielman kohdassa 3.5.2.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ei ainakaan toistaiseksi ole ottanut roolia yhteysalusliikenteen järjestämisessä, joten tällä hetkellä sillä ei myöskään ole hallinnonalan yleisestä linjasta poikkeavia odotuksia. Vaikkei virastolla tällä hetkellä ole erityisiä odotuksia, on hyvä hahmottaa Liikenne- ja viestintävirasto osana monopolivista hallintokokonaisuutta. Maakuntauudistus olisi toteutuessaan tehnyt Traficomista yhteysalusliikenteen järjestämistä valvovan viraston, kun varsinainen järjestämistehtävä olisi siirtynyt maakuntien vastuulle. Viraston tehtävänä on vastata myös merenkulun ja vesiliikenteen turvallisuusasioista.

#### 4.6. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kokonaisvastuu yhteysalusliikenteen järjestämisestä. Liikenteen järjestämisen säädöspohja on kuvattu tutkielman kohdassa 3.5. Myös haastateltavat osasivat nimeävät ELY-keskuksen tahoksi, joka tekee lopullisia ratkaisuja ja vastaa yhteysalusliikenteen kokonaisuudesta (Haastatteluaaineisto 2019).

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan yhteysalusliikenne on joukkoliikennepalvelua, jota järjestetään erityislainsäädännön nojalla. Saaristolain mukaisesti valtiolla on velvollisuus järjestää saariston elinkeinotoiminnalle ja asukkaille riittävät kuljetuspalvelut, joko ilmaiseksi tai kohtuuhintaisesti. Tehtävän hoitoon sisältyy myös yhteysalusliikenteen kehittäminen. Työtä tehdään rahoituksen ja vakituisten asukkaiden palvelutarpeiden raamittamana. Rahoituksen haasteet voivat jo hyvin pian olla käsillä ja vakituisen asutuksen määrä saaristossa vähenee. Nämä asettavat paineita kustannustehokkuuden löytämiselle ja asiakaslähtöisyyden lisäämiselle. (Haastatteluaaineisto 2019.) Hankintamalleja kehitetään parhaillaan ja käyttöön on otettu asiakkaiden osallisuutta lisääviä toimintamalleja. Molemmat toimenpiteet tähtäävät resurssien tarkempaan kohdentamiseen ja kustannussäästöihin. (Varsinais-Suomen ELY-keskus 2018: 18.) Asiakaslähtöisyyden lisäämiseen sisältyy riski, että jotain osa-aluetta painotetaan liikaa liikennesuunnittelussa. Yhteisen suunnittelun pohjana tulee olla perustasoinen palvelu, joka mahdollistaa vähintään 1–2 asiointivuorokautta viikossa lähimpään taajamaan. (Haastatteluaaineisto 2019.)

Saaristoliikenteen merkitys saariston elinkelpoisuudelle ymmärretään. Jos saariston elinvoimaisuutta halutaan tukea ja kehittää, ei se vähemmällä panostuksella tule. Liikenteen olemassaololle on siis selkeä oikeutus, vaikkakin sen järjestäminen on tällä hetkellä suhteellisen kallista. Tästä syystä olisi tarpeen, että tulevassa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kirjataan rohkeita kehityssuuntia saaristoliikenteen uudistamiseksi. Nykyistä iäkstä kalustoa ei ole mahdollista uudistaa vastaamaan muuttuneita tarpeita ja uusia ympäristövaatimuksia tässä talouskehityksessä ja viisivuotisin sopimuksin. Toiminnan tehostaminen edellyttäisi myös lainsäädännön täsmentämistä ja ohjaavaa valtakunnallista palvelutasolinjausta, koska tällä hetkellä monet linjaukset ovat oman harkinnan varassa. Halua yhteysalusliikenteen uudistamiselle on, mutta selkein pelisäännöin. (Haastatteluaineisto 2019.)

Konkreettisimmat kehittämistoiveet liittyvät rahti- ja henkilöliikenteen laajempaan erotteluun Tukholman liikennöintimallin mukaisesti. Rahti- ja henkilöliikenteen erottelua voidaan kokeilla parin vuoden sisällä pilottihankkeessa. Todennäköistä on, että erityisesti vapaa-ajanasukailta tulee kritiikkiä, kun autolla ei pääse mökkisaarelle. Vapaa-ajanasukkaiden ajoneuvojen kuljettaminen yhteysaluksilla ei ole saaristolain mukaista. (Varsinais-Suomen ELY-keskus 2018: 18; Haastatteluaineisto 2019.) Myös saaristoon syntyvien uusien elinkeinotoimijoiden tai matkailuyrittäjien yhteydenottoihin on vaikea vastata, koska perusteet yhteysalusliikenteen järjestämiseksi saariin, joissa ei ole vakituista asutusta, ovat hyvin epäselvät. Vanhat valinnat rasittavat ja hidastavat reagointia muuttuneisiin tarpeisiin. Matkailullinen ote liikennepalvelua suunniteltaessa on sinällään perusteltua, vaikkei kyse ole suoranaisesti vakituisten asukkaiden liikennetarpeiden täyttämisestä. (Haastatteluaineisto 2019.)

#### 4.7. Maakuntien liitot

Tutkimusalueella toimii Varsinais-Suomen liitto, joka tehtävänsä mukaisesti edistää ja kehittää aluettaan muun muassa maakuntakaavoituksella ja valvomalla alueen 27 kunnan

yleistä etua. Liitossa on maakuntahallituksen alainen ja poliittisesti valittu saaristotoimikunta valvomassa saariston etua ja kehittämässä aluetta muun muassa pohtimalla saaristoalueen liikenneasioita. Saaristotoimikunnan sihteerinä työskentelee saaristoasiamies. Lisäksi on erillinen strategiaa päämääriä tukeva kumppanuusfoorumi, joka toimii työkaluna ja yhteistoimintaverkostona organisaatorajat ylittävälle alueellisille kysymyksille. Saaristoliikenteen kannalta merkittävimmät verkostot ovat matkailufoorumi ja suunnittelufoorumi, joissa molemmissa käsitellään liikkumiseen ja alueiden saavutettavuuteen liittyviä teemoja. (Varsinais-Suomen liitto 2017b: 12, 15–17; Varsinais-Suomen liitto 2018: 9–12; Varsinais-Suomen liitto 2019; haastatteluaineisto 2019.)

Maakuntasuunnitelman toimeenpanosuunnitelmassa vuosille 2019–2020 (Varsinais-Suomen liitto 2018: 9, 12.) linjataan, että saaristoliikenteen riittävä palvelutaso on turvattava. Toimivat yhteydet mahdollistavat saariston elinvoiman säilymisen ja kehittymisen. Lähellä on elämän perusedellytyksien turvaaminen myös tulevaisuudessa. Alueiden saavutettavuus yleisesti on koko maakunnan elinvoiman ja vetovoimaisuuden edellytys. Yhtä lailla voimassa oleva ja vuoteen 2035 tähtäävä maakunnallinen liikennestrategia (Varsinais-Suomen liitto 2014: 17) painottaa peruspalvelutasoisten saaristoliikennedyhteysien turvaamista. Toimivat henkilö- ja tavaraliikenteen yhteydet luovat edellytyksiä kehittää saaristoalueita elävinä asumisen ja yrittämisen alueina. Strategian mukaan prioriteetti tulee olla vakituisten asukkaiden ja elinkeinojen kuljetustarpeissa, mutta myös merkittävimmät matkailureitit tulisi huomioida liikennesuunnittelussa.

Varsinais-Suomen toimintaympäristö on hyvin ainutlaatuinen. Vapaa-ajan asuntojen määrä, yhteensä noin 50 000 kappaletta, on isompi kuin missään muussa maakunnassa. Saaristoalueiden asukasmäärät jopa moninkertaistuvat kesäkaudeksi. Tästä syystä vapaa-ajan asutuksen merkitys saaristokunnille on vahvistunut. Myös muut megatrendit, kuten työn joustavuuden lisääntyminen, vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen ja liikkumiseen saaristossa; vapaa-ajan asunnoilla vietetään entistä pidempiä aikoja. Tämä asettaa haasteita yhteiskunnan toiminnoille, kuten saaristoliikenteelle ja muille palveluille saaristossa. Myös matkailuelinkeino on erittäin riippuvainen saaristoliikenteestä. On selvää, että vapaa-ajanasutuksella ja matkailulla on yhä tärkeämpi elinkeinomerkitys alueelle, vaikka samalla syntyy haasteita ja kapasiteettiongelmia saaristoliikenteeseen. Kasvavat

liikennemäärät edellyttävät joko lisäresursseja tai uudenlaisia ajattelutapoja. Rahoituksen niukkeneminen ja tarpeen kasvaminen on haastava yhtälö. Vapaa-ajanasukkaat ja saaristoon suuntaavat kävijät kuitenkin mahdollistavat päivittäispalvelujen säilymisen saaristossa, lähellä vakituista asutusta. (Varsinais-Suomen liitto 2014: 10.)

Varsinais-Suomen matkailuohjelma rakentuu Turun saariston rooliin alueen matkailun vetovoimatekijänä. Saaristo ainutlaatuisine yhdyskuntineen ja saaristoluontoineen tarjoaa monenlaisia aktiviteetteja ja virkistytymismahdollisuuksia. Kaikkea potentiaalia ei ole kuitenkaan pystytty vielä hyödyntämään. Kunnianhimoisessa visiossa vuoteen 2020 mennessä saaristo on saavutettavissa hyvin ja toimivin yhteyksin, samalla matkaketjut toimivat ympäri vuoden. Reittejä ja yhtenäistä varauskanavaa on kehitetty tukemaan saariston matkailukeskittymiä. Saaristoelämyksiä on tarpeen päästä kokemaan helposti ympäri vuoden. Saaristomatkailun kehittämisen ytimessä on kestävän vapaa-ajankonseptin rakentaminen, joka nojaa alueen vahvuuksille. Matkailu on alueen merkittävimpiä kasvualoja. Sen painoarvo ja merkitys elinkeinona korostuu kunnallisessa ja alueellisessa päätöksenteossa. Varsinais-Suomi on todellinen matkailumaakunta, jossa vastuullisuus on matkailun merkittävä kilpailuvaltti. (Varsinais-Suomen liitto 2013: 4, 6, 12–13; Varsinais-Suomen liitto 2014: 6–7; Varsinais-Suomen liitto 2017a; Varsinais-Suomen liitto 2017b: 15, 23.)

Vaikka liitto tähtää korkealle matkailuohjelmassaan, on saaristoliikenteen nykytilanteen haasteellisuus tunnistettu useassa eri strategia-asiakirjassa; kustannustehokkaampaan liikenteeseen ja tämän päivän liikennetarpeisiin liittyvää laajempaa uudelleenarviointia tarvitaan. Myös digitaalisuuden tuomat mahdollisuudet saariston liikennepalveluille ovat täysin hyödyntämättä. Vision saavuttaminen edellyttäisi panostuksia matkailua tukevaan infrastruktuuriin, ja vain näin maakunnan matkailullinen monipuolisuus ja potentiaali voivat tulla esille. Liiton tavoitteena on, että liikenne on tehokasta ja turvattu perustasolla ympärivuotisesti, mutta niin reitit kuin aikataulut huomioisivat sesonkien kasvavat liikennemäärät. Aikataulujen tulee olla sujuvia ympärivuotisesti sekä helposti ymmärrettäviä ja helposti löydettäviä. Sujuvuuden varmistaminen ja resurssien riittävyys edellyttäisivät toimijoiden välistä yhteistyötä, kun tällä hetkellä ison toimijajoukon tieto on pirstaloitunutta. Matkailun kehittämiseen käytettäviä resursseja tulisi jopa kasvattaa. (Varsinais-

Suomen liitto 2013: 6, 9; Varsinais-Suomen liitto 2014: 6, 17; Varsinais-Suomen liitto 2017a; Varsinais-Suomen liitto 2017b: 15; Varsinais-Suomen liitto 2018: 12.)

Strategia-asiakirjat korostavat ajattelutapaa, jossa vapaa-ajanasukkaiden ja matkailijoiden liikennetarpeet tulisi ottaa vahvemmin huomioon vakituisten asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeiden rinnalla. Tämä ajatus nousi esiin myös asiantuntijahaastatteluissa. Yhteysalusliikenteen merkitystä turismille ja matkailuelinkeinoille korostetaan, kunhan samalla varmistetaan vakituisten asukkaiden elämän ja asioinnin kannalta välttämättömien yhteyksien säilyminen. Aikataulujen tulee olla sujuvat niin vakitukselle asutukselle kuin muille matkailijoille ympäri vuoden ja etenkin kesäsesongin aikana. Ne tulisi julkaista käyttäjäystävällisellä tavalla. Saariston rengastie, joka rakentuu yksinomaan saariston liikenneyhteyksien ympärille, nostetaan usein Varsinais-Suomen keskisimmäksi matkailutuotteeksi. Rengastien kokonaisuutta halutaan kehittää ja matkaketjuja parantaa, jotta reittiä voitaisiin markkinoida ja alueelle tulisi yhä enemmän matkailijavirtoja. Kulkyhteyksien toimivuus ja alueiden saavutettavuus ovat hyvin keskeistä matkailulle. (Varsinais-Suomen liitto 2013: 6, 9, 12–13; Varsinais-Suomen liitto 2014: 7; haastatteluaineisto 2019.)

Maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (Varsinais-Suomen liitto 2018: 9), joka laaditaan noin neljän vuoden välein, ohjaa alueen eri toimijoita toimimaan liikennekysymyksissä samaan suuntaan, yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tärkeänä yhteisenä painopisteenä ja kehityskohteena on edistää kestäviä liikenneratkaisuja, jotka huomioivat muun muassa liikenteelle asetetut kansalliset ja kansainväliset päästövähennystavoitteet. Saman suuntaisia tavoitteita on linjattu myös maakuntaohjelmassa (Varsinais-Suomen liitto 2017b: 11, 14, 23): alueella tehtävillä valinnoilla ja päätöksillä tuetaan materiaali-, energia-, ravinne- ja resurssitehokkaita sekä hiilineutraaleja ratkaisuja. Esimerkiksi hiilineutraaliuden tarve on tunnustettu välttämättömyydeksi, jos halutaan turvata maapallon kestäkyky ja luonnonvarojen riittävyys. Maakunnan profiilia vahvana ympäristöteknologiaosaajana vahvistetaan hakemalla muun muassa samanaikaisesti kasvua mereen liittyvistä elinkeinoista ja kehittämällä niihin liittyviä innovaatioita. Merellisissä elinkeinoissa, kuten uusiutuvassa energiassa ja matkailuissa, on potentiaalia talouskasvulle.



#### 4.8. Kunnat

Olen valinnut tutkimusalueelta lähemmän tarkastelun kohteeksi Paraisten kaupungin, koska valtaosa ELY-keskuksen Varsinais-Suomessa järjestämästä yhteysalusliikenteestä sijaitsee nimenomaan Paraisten kaupungin alueella. Kunnan tehtävänä on kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan muun muassa edistää kuntalaisten hyvinvointia ja alueen elinvoimaa. Haastatteluiden perusteella (2019) kuntien rooli yhteysalusliikenteen intressitalona ja yhteistyökumppanina tunnustetaan. Samoin yhteysalusliikenteen merkitys Paraisten kaupungille noteerattiin: alue on laaja ja siihen kuuluu paljon liikenteen piirissä olevia saaria, joissa on asutusta.

Paraisten kaupungin strategia, Luova saaristo, nostaa esiin saaristokaupungin vahvuuksia ja ominaisuuksia, jotka tekevät Paraisista houkuttelevan paikan asua, työskennellä ja yrittää. Myös matkailu on vahvasti strategiassa esillä – Parainen on ainutlaatuisen paikka matkustaa ja kokea asioita. Strategia nojaa tulevaisuuskuviin, visioihin kaupungin kannalta merkityksellisten asioiden tulevaisuuden tilasta. Kaupungin tavoitteena on pitää koko kaupunki elävänä, kaikki sen saaristoalueet mukaan luettuna. Tämä edellyttää muun muassa panostuksia infrastruktuurin sekä liikenne- ja tietoliikenneyhteyksiin. (Paraisten kaupunki 2018; haastatteluaineisto 2019.)

Luova saaristo kuvastaa erinomaisesti alueen omaleimaisuutta: eläminen saaristossa on aina edellyttänyt luovuutta. Valmiita ratkaisuja ei aina ole olemassa, eikä odottaminenkaan ole ratkaisu. On siis tartuttava toimeen ja kokeiltava. Yhdessä tekeminen, yhdessä kokeileminen ja yhdessä epäonnistuminen vievät kuntaa eteenpäin. Ihmisten vuorovaikutus on merkittävässä asemassa uuden luomisessa ja yhteisen kaupungin rakentamisessa. Parainen haluaa tukea kaikkea sitä, mikä tuo kaupunkiin uutta elämää. Kaupungin roolina on toimia mahdollistajana ja luoda edellytyksiä. (Paraisten kaupunki 2018.)

Myös ihmisten muuttuvat toimintatavat ja sitä kautta toimintaympäristön muutos ovat mukana Paraisten kaupungin visioissa. Tietoliikenneyhteyksien ansiosta etätyön tekeminen on mahdollista saaristosta käsin. Haastatteluissa nousi esiin, ettei etätyön kulttuuri

ole vielä lyönyt läpi yhteiskunnassamme, mutta edellytyksiä sen kehittymiselle on tarpeen luoda. Työn murros kuitenkin näkyy jo nyt vapaa-ajanasuntojen käytön ja osavuosiasukkaiden määrän lisääntymisenä; saariston asukasmäärä lähes kolminkertaistuu kesäkuukausina. Paraisten kaupungin näkemyksen mukaan ilman tätä kasvavaa ryhmää ei saaristossa olisi nykyisenkaltaista kauppojen, ravintoloiden ja muiden palveluiden verkostoa. Kasvavan ryhmän merkitys kaupungille on kiistaton ja samalla tämän ryhmän tarpeita tulisi pyrkiä täyttämään entistä paremmin. (Paraisten kaupunki 2018; Haastatteluaineisto 2019.)

Valtion yhteysalusliikenne on kohtuullisen hyvin hoidettu, koska näinkin hyviä yhteyksiä pystytään tarjoamaan saaristossa. Yhteysalusliikenteeseen käytettävä panostus on oikealla tasolla, joten puitteet ovat siltä osin kunnossa. Toimivat liikenneyhteydet ovat elävän saariston perusta. Kaikesta huolimatta yhteysalusliikenteen järjestämisen periaatteita tulisi käydä perusteellisesti läpi. Liikennettä järjestetään osin vanhojen valintojen mukaan. Perustana on saaristolaki, joka tunnistaa vakituisten asukkaiden ja heidän elinkeinojensa liikennetarpeet, mutta yhä enemmän olisi tarvetta ottaa huomioon matkailunäkökulmaa. Se on myös vakituksille asukkaille tärkeää, koska matkailusta yhä useampi saa toimeentulon. Nykyisiä resursseja tulisi kohdentaa uudelleen niin, että matkailun kehittämisen edellytykset paranisivat. (Haastatteluaineisto 2019.)

Paraisten suurin kasvupotentiaali on matkailussa. Kaupungin ehdoton kilpailuvaltti on kaunis saaristo, josta voi olla ylpeä. Strategian tulevaisuuskuvassa Paraisten saaristo oli nopeasti ja helposti saavutettavissa ja matkaketjut Turusta asti toimivat katkeamattomasti. Kaikki informaatio oli helposti saatavilla ja oikeansisältöistä. Upea saaristoluonto ja laadukkaat vapaa-ajanpalvelut ovat selkeimmät vetovoimatekijät. Matkailijoille syntyy tunne helposta ja vaivattomasta matkasta. Matkailijat mahdollistavat ympärivuotisen toimimisen ja elämisen saaristossa. Tämän tulevaisuuskuvan saavuttaminen on haastavaa useiden epävarmuustekijöiden vuoksi, esimerkiksi nykyiset viisivuotiset liikennöintisopimukset synnyttävät epävarmuutta yrittäjissä, eikä saaristomatkailuun uskalleta investoida. (Paraisten kaupunki 2018; haastatteluaineisto 2019.)

Olemassa olevan potentiaalin käyttöönotto edellyttäisi yhteysalusliikenteen selkiyttämistä, sillä nykyinen järjestämistapa on jokseenkin sekava. Vaikka paljon hyvää työtä on tehty, on asiakkaiden yhä edelleen vaikea saada tietoa yhteyksistä ja niiden toimintatavasta. Vaikeusaste kasvaa, kun kyse on yksittäisistä matkailijoista. Liikennepalvelua tulisi yhä enemmän järjestää muihinkin periaatteisiin, kuin pelkästään vakituisten asukkaiden ja heidän elinkeinojensa tarpeisiin, nojaten. Matkailuelinkeinon tarpeet tulisi huomioida entistä paremmin. Koko saariston elinvoima nojaa matkailuelinkeinon ja toimivien yhteyksien varaan, muuten panostukset elävään saaristoon näkyvät vain juhlapuheissa. Valtion työpaikat ja palvelut on viety Turkuun ja Helsinkiin. (Haastatteluaineisto 2019.)

Toiveissa on, että kehittämistä tehdään realistiselta pohjalta ja reittien ominaispiirteet huomioiden. Tämä voi tarkoittaa erilaisten alusten käyttämistä liikenteen hoitoon ja muun muassa henkilö- ja tavaraliikenteen eriyttämistä, mikä osaltaan mahdollistaisi nopeammat yhteydet. Tärkeintä olisi käydä läpi, että mikä on tärkeää ja tarpeellista, ja rakentaa liikennepalvelu sen päälle. Kaiken ei tarvitse olla kuin samasta muotista. ELY-keskus vastaa liikennepalvelusta ja tekee kehittämissuunnitelmia, mutta yhteistyön tulee olla tiivistä kuntien ja käyttäjien kanssa. (Haastatteluaineisto 2019.)

#### 4.9. Yhteysalusliikenteen käyttäjät

Yhteysalusliikenteen merkitystä saariston vakitukselle väestölle korostetaan, toimivan yhteysalusliikenteen nähdään luovan mahdollisuuksia hyvälle elämälle. Vaikka vakituisten asukkaiden ryhmä on pieni, on yhteysalusliikenne heille hyvin tärkeä palvelu. Kaikkien käyttäjäryhmien merkitys saariston elinvoimalle on kuitenkin kiistaton. Järjestämisen perusteita olisi ehkä tarpeen päivittää vastaamaan muuttunutta tilannetta, kun vakituisten asukkaiden määrä on kuitenkin jatkuvassa laskussa ja eri käyttäjäryhmien tarpeet saattavat olla osittain ristiriidassa vakituisten asukkaiden liikennetarpeiden kanssa. (Haastatteluaineisto 2019.) Yhteysalusliikenteen loppukäyttäjät jakautuvat useampiin käyttäjäsegmentteihin. Tässä kappaleessa tuodaan esille pääasiassa haastattelussa esille nousseita seikkoja, jotka ottavat huomioon käyttäjäryhmien moninaisuuden. Haastateltava itse on

vakituinen asukas, mutta hän on mukana saaristoasioita käsittelevän poliittisen toimielimen toiminnassa.

Saaristoliikenteen loppukäyttäjät, kuten saaristolaiset, osavuosiasukkaat, vapaa-ajan-asukkaat ja elinkeinonharjoittajat, toivovat palveluta ensisijaisesti pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta. Epävarmuustekijät heikentävät luottamusta liikenteen jatkuvuuteen ja vaikuttavat osaltaan muutto- ja investointipäätöksiin. Käyttäjien kannalta tärkeiksi seikoiksi nousevat myös turvallisuus ja liikenteen toimivuus ympärivuotisesti. Vaikka eri käyttäjäryhmillä on samanlaisia ja yhteneviä odotuksia, voivat ne olla myös ristiriidassa keskenään. (Linkama ym. 2016: 12–13; Haastatteluaineisto 2019.) Kaikki yhteysalusliikenteen loppukäyttäjät, ulkomaalaisia turisteja lukuun ottamatta, ovat kansalaisia ja veronmaksajina rahoittamassa yhteysalusliikenteen järjestämistä. Tämä asetelma lisää haastetta liikenteen järjestämiseen ja toiveiden tärkeysjärjestykseen asettamiseen. Ymmärrystä kaikkia käyttäjäryhmiä ja heidän toiveitaan kohtaan löytyy. Päätöksentekoa tulee tehdä läpinäkyvämmäksi ja tiivistää ihmisten välistä vuorovaikutusta (Haastatteluaineisto 2019).

Saariston vakituisen väestön vähetessä olisi tärkeää myös vähentyvän vakituisen asutuksen kannalta, että saaristolaki tunnistaisi myös muut käyttäjäryhmät. Vain siten voidaan turvata liikenteen säilyminen ja saariston elävänä pysyminen. Saaristossa järjestettävän liiketoiminnan kannalta on ehdottoman tärkeää, että liikenne on ilmaista tai kohtuuhintaista. Itseasiassa suuri osa saariston vakituisesta väestöstä olisi valmis maksamaan palvelusta. Jos kaikki kuljetukset tulisi ostaa markkinoilta ilman valtion subventiota, nousisi saaristokaupoissa myytävien tuotteiden hinta kohtuuttomaksi. Liiketoiminnan ylläpitäminen ei yksinkertaisesti olisi mahdollista. Nykyisten raskaskuljetusten loppuminen tarkoittaisi todennäköisesti myös perinteisen eläintenpidon loppumista saarikohteissa. Toisaalta täysin ilmainen liikenne on pois pienempien yrittäjien liiketoiminnasta. (Linkama ym. 2016: 13; Haastatteluaineisto 2019.)

Maksullisuuspohdinnan lisäksi olisi ehdottoman tärkeää tarkastella kriittisesti olemassa olevia reittejä ja liikenteen järjestämisen periaatteita. Käyttäjien tarpeet ja myös yleiset olosuhteet ovat muuttuneet, joten myös tarjottavan liikennepalvelun tulisi muuttua. Mikään ei ole entisellään, paitsi ehkä yhteysalusreitit, koska ne ovat käytännössä aina olleet

tämän näköisiä. Tärkeää on tarjota perustason palvelua. Myös alukset ovat osittain epä-tarkoituksenmukaisia: kesällä on turhauttavaa ajaa reittejä hitaalla talviliikenteeseen ja raskaskuljetuksiin soveltuvalla aluksella, kun pääosa ihmisistä matkaa saariin, joissa ei ole kunnollista tieverkkoa. Henkilö- ja raskasliikenteen erottelua tulisi selvittää ja kokeilla niillä reiteillä, missä se on tarkoituksenmukaista. Se nopeuttaisi matka-aikoja ja tekisi saaristosta helpommin saavutettavan. (Haastatteluaineisto 2019.) Myös kutsuliikenteen lisäämistä ja vuorojen ajamista vain tilauksesta kannatetaan laajasti (Linkama ym. 2016: 13). Yhteysalusliikenteen käyttäjien mielipiteet liikenteen vuorotiheyden ja kapasiteetin riittävydestä kuitenkin hajaantuvat. Odotukset näyttäisivät olevan ristiriidassa todellisen käyttöasteen kanssa. Tavoitteet yhteysalusten kuljetuskapasiteetin nostamisesta vastaamaan sesonkiaikojen kohonnutta kysyntää ovat epärealistisia. (Hirvonen ym. 2018: 54.)

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kansalaisten ja käyttäjien näkökulmasta keskeisintä on liikenteen jatkuvuuden turvaaminen peruspalvelutasoisesti. Saaristo on monelle ihmiselle elämä ja sieltä tulee näiden henkilöiden elanto.

#### 4.10. Yhteenveto

Odotukset yhteysalusliikennettä kohtaan ovat monenkirjavia. Läsä on samanaikaisesti ylätasoon strategisia linjauksia, jotka pitäisi saada jalkautettua käytännön toimintaan, sekä liikennettä käyttävän tai heidän etujaan valvovan tahon hyvin yksityiskohtiin menevät konkreettiset toiveet. Kaikki nämä odotukset täytyisi saada sovitettua yhteen liikennepalveluksi, jota rahoitetaan valtion varoista kohtuullisin kustannuksin ja samalla mahdollisimman isoa käyttäjäryhmää palvellen.

Kun maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen odotukset yhdistetään, ja peilataan niitä liikenne- ja viestintäministeriön yhteysalusliikenteen ostoihin ja kehittämiseen osoittamiin määrärahoihin, herää oikeutettu kysymys, ovatko nämä oikeassa suhteessa toisiinsa nähden? Samalla vielä tiedostaen, että valtiova-

rainministeriö edellyttää julkiselta sektorilta budjettimalttia ja kaikki mahdolliset lisätarpeet tulisi kattaa nykyisen budjettiraamin sisältä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yhteysalusliikenteeseen osoitettavat lisäeurot olisivat pois jostain toisaalta. Kyse on arvovalinnasta. Tämän toimenpiteen oikeudenmukaisuutta voidaan toki kyseenalaistaa, koska jo tällä hetkellä liikenne on suhteellisen kallista.

Eri hallinnonalojen hyvin etäällä toisistaan olevat odotukset ovat omiaan lisäämään systeemin pirullisuutta. Koska riippuvuussuhteet ovat pirullisille ongelmille ja kompleksisille systeemeillä ominaista, on selvää, että yhden toimijatahon kunnianhimoinen tavoite tule vaikuttamaan koko systeemin tasapainoon. Se voi edellyttää joko lisäresursseja tai tavoitteesta tinkimistä. Kokonaisuus on kuitenkin jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään, vaikei selkeää toiveita kokoavaa tahoa ole olemassa.

Yhteysalusliikenteen nykytilaan oltiin haastattelujen perusteella suhteellisen tyytyväisiä. Eräs haastateltava totesi sen olevan erinomaisen hienoa, että meillä on näinkin laaja ja hyvin toimiva yhteysalusliikennejärjestelmä. Toinen kertoi, että julkista tyytymättömyyttä odotetaan aseman puolesta. Kaikki haastateltavat peräänkuuluttivat uudistamistarvetta ja rohkeutta uusien toimintamallien käyttöönottoon. Ei nimittäin ole lainkaan selvää, millä perustein johonkin saareen on päätetty joskus aloittaa liikennöinti ja johonkin toiseen ei. Valinnat ja periaatteet tuntuvat epäselviltä ja sekavilta. Uudistamistarpeiden sisällöstäkin oli hyvin samansuuntainen näkemys: kustannustehokkuuden ja palvelun laadun parantamista tulisi kokeilla henkilö- ja tavaraliikenne erottelemalla.

Matkailuteema korostuu tarkasteltavana olleiden toimijoiden toiveissa. Saaristolaki on puitelakina haastava. Liikennettä järjestetään lain 5 §:n mukaan, mutta se ei suoranaisesti tunnista panostuksia turismia palvelevaan liikenteeseen, ainoastaan välillisesti. Aineistosta käy ilmi, että matkailu on organisaatorajat ylittävä teema. Haasteeksi kuitenkin näyttäisi muodostuvan realismin puute; toiset toimijatahot asettavat toiveita ja odotuksia toiselle, ilman käsitystä ja vastuuta kustannusvaikutuksista. Pitäisikö saaristomatkailun kehittämistoimet keskittää yhdelle taholle, jolla olisi myös resurssia toimenpiteiden toteuttamiseen?

## 5. AINEISTO JA MENETELMÄT

### 5.1. Tutkimuksen aineisto

Tutkielman empiirisen osan muodostavat maalis–huhtikuussa 2019 tehdyt puolistrukturoidut teemahaastattelut ja keskeisten intressitahojen tuottama kirjallinen aineisto. Haastateltavien joukko valittiin siten, että he edustavat monipuolisesti erilaisia yhteysalusliikenteen intressitahoja. Otoksen koko oli kuusi henkilöä, ja jokaista heistä haastateltiin erikseen. Haastateltavat olivat pääasiassa viranomaisten edustajia, niin eri hallinnonaloilta kuin eri hallinnon tasoilta – alueen edustajista ministeriöihin saakka. Myös yhteysalusliikennepalvelun käyttäjien edustajaa haastateltiin. Haastattelujen kieli oli suomi, vaikka kaksi haastateltavaa puhuivat äidinkielenään ruotsia. Kaikki haastattelut toteutettiin anonymisti, joten viittaan haastateltaviin tarvittaessa lyhenteillä H1–H6.

Laadullisessa tutkimuksessa keskeisenä tavoitteena on ymmärtää tutkittavaa kohdetta. Tätä kautta asettuu myös vaatimukset tutkimuksessa käytettävälle aineistolle. Aineistoa, esimerkiksi haastatteluja, tulee olla riittävästi, jotta riittävä ymmärrys tutkimuskohteesta saavutetaan. (Eskola & Suoranta 2001: 60–62; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2015: 181–182.)

### 5.2. Teemahaastattelu

Haastattelu on aineistonkeruutapana mielekäs, koska sillä voidaan tuottaa sellaista tietoa, joka koskee esimerkiksi mielipiteitä, havaintoja, kokemuksia ja odotuksia tutkittavan ilmiön ympärillä. Niin oli myös tässäkin tapauksessa. Haastattelutilanne on vuorovaikutusta, jossa tutkijalla on mahdollisuus vuorovaikutteisesti osallistua aineiston tuottamiseen (Eskola ym. 2001: 85). Tämän tutkielman osalta vuorovaikutteisuus haastateltavien kanssa oli erityisen mieluista, koska työskentelen Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa saaristoliikenteen asiantuntijana yhteysalusliikennetehtävän parissa. Haastattelu oli myös tutkittavan aiheen kannalta perusteltu valinta. Haastattelulla sopii aineistonhankintamenetelmäksi, kun halutaan tutkia arkoja tai vaikeita aiheita ja saada vastaajiksi sellaisia

henkilöitä, jotka ovat tutkittavan asian kannalta merkityksellisiä. Toisaalta kyselylomakkeella vastaaja voisi olla varma vastauksensa anonymiteetistä. (Hirsjärvi ym. 2015: 206.)

Haastattelussa kysymysteemat olivat kaikille haastateltaville samat, mutta keskustelu saattoi muuttaa niiden tarkkaa järjestystä ja muotoa. Jokainen haastateltava vastasi kysymyksiin omin samoin. Puolistrukturoitu haastattelu on luonteeltaan välimuoto lomakehaastattelulle ja avoimelle haastattelulle. Vapaamuotoisempaa tiedonkeruutapaa puolsi myös se, että tutkijana ja asiantuntijana minulla oli mahdollisuus korjata mahdollisia väärinymmärryksiä haastattelutilanteessa. (Eskola ym. 2001: 85–86; Hirsjärvi ym. 2015: 208.) Tässä tapauksessa alustavat kysymykset ja kysymysten käsittelyjärjestys toimitettiin valtaosalle haastateltavista etukäteen heidän pyynnöstään.

Kysymykset, joita haastateltaville esitettiin, tukevat tutkielman teoriaa ja antavat välillisesti vastauksia tutkimuskysymyksiin. Haastattelurunko (liite 1) sisälsi neljä kokonaisuutta: haastateltavan rooli yhteysalusliikenteessä, hänen ymmärryksensä tutkimuksen kohteena olevan teeman eri ulottuvuuksista, käsitys yhteysalusliikenteen järjestämisen periaatteista ja visiot tulevaisuuden kehittämissuunnista. Haastattelukysymyksiä ja -teemoja olisi voinut olla vähemmänkin, koska useat haastateltavat vastasivat jo alkupäässä haastattelua loppupään kysymyksiin. Jo pelkkä haastateltavan roolin kysyminen antoi mielenkiintoista tietoa ja avasi ymmärrystä eri tahojen omasta asemoinnista yhteysalusliikenteen kokonaisuudessa.

*"Olen ulkopuolinen tarkkailija, kuin hämähäkki verkossa."* (H1).

### 5.3. Haastatteluaineiston käsittely

Tutkimusongelmat ohjaavat usein aineiston käsittelyä ja analyysiä. Analyysitapoja on kuitenkin useita, eikä ole yhtä oikeaa valintaa aineiston analysoimiseksi. Analyysitavaksi tulee valita se, mikä antaa parhaan vastauksen tutkittavaan ongelmaan. Laadullista analyysia käytetään, kun halutaan ymmärtää tutkittavaa kohdetta. (Hirsjärvi ym. 2015: 221, 224.) Uuden tiedon tuottamiseksi aineisto vaatii aina analysointia (Eskola ym. 2001:137).



Haastatteluaineiston käsittelymenetelmänä on käytetty teemoittelua. Eskolan (Emt. 174–175) mukaan teemoittelun ansiosta asiantuntijahaastatteluista voi löytää tutkimusongelmaa valaisevia seikkoja, vaikka vaarana on, että tutkimuksesta tulee tällöin sitaattikokoelma. Tekstimassa on kuitenkin ensin analysoitava yhteisten teemojen löytämiseksi, jonka jälkeen tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta merkittävimmät teemat erotellaan. Nämä poikkileikkaavat teemat, jotka ovat tutkittavan viitekehyksen kannalta merkityksellisimmät, otetaan varsinaiseen analyysiin eli syvemmän tarkastelun kohteeksi.

Haastattelut äänitettiin, litteroitiin ja analysoitiin. Haastattelut kestivät 30–60 minuuttia. Tekstimuotoista haastatteluaineistoa syntyi 25 sivua, joskaan aivan kaikkea aineistoa en litteroinut sanatarkasti. Syynä tähän oli samojen asioiden ja lauseiden toistuminen haastattelujen eri vaiheissa sekä ruotsia äidinkielenään puhuvien vastauksissa olleet kielelliset epätarkkuudet, jotka edellyttivät haastattelutilanteessa tarkennuksia tai vastaukset annettiin niissä kohdin haastateltavan omalla äidinkielellä. Äänenpainoilla ei ole ollut merkitystä aineiston käsittelyssä, vaan tarkastelun kohteena on ollut puheen sisältö.

#### 5.4. Keskeiset havainnot

Haastateltavien yksimielisyys useissa eri kysymyksissä yllätti. Yksimielisyys käy ilmi teemoittelusta haastatteluaineistosta. Seuraavaksi esittelen keskeisimmät havainnot teemoittain ja analysoin niitä.

##### 5.4.1. Yhteysalusliikenne on tärkeä palvelu

Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että yhteysalusliikenteen merkitys saariston vakituiselle asutukselle on merkittävä. Samoin valtaosa totesi, että toimiva yhteysalusliikenne mahdollistaa saaristoalueiden saavutettavuuden ja siten niiden elinvoimaisuuden säilymistä. Yhteysalusliikenteen käyttäjien näkökulmasta haastateltavat nostivat esiin seuraavia liikennettä kuvaavia asiasanoja: luotettava, turvallinen, tarpeellinen, tärkeä, arvokas.

*"Liikenne on elävän saariston perusta ja pohja. Jos se toimii, voidaan muutkin asiat saada kuntoon" (H2).*

Totean edellisessä luvussa, että saariston liikenneyhteydet ovat tietyllä tavalla korostuneet saaristopolitiikan osa-alueena. Tälle on ehkä syynsä: ilman toimivia liikenneyhteyksiä panostukset muihin osa-alueisiin jäävät jopa tarpeettomiksi. Liikenneyhteyksien toimivuutta voitaneen perustellusti pitää korostetussa asemassa.

*"Jos yhteysalusliikennettä ei ole saaristossa, tarkoittaisi se niiden alueiden näivettymistä" (H4).*

Useat haastateltavat totesivat samansuuntaisesti, että saaristoliikenteellä on ollut ja on edelleen keskeinen merkitys saariston elinkelpoisuudelle. 80-luvun alussa alkanut nykyisen kaltainen liikenne on ollut iso ja merkittävä parannus. Tästä huolimatta saariston vakituisen asutuksen määrä on vähentynyt hurjasti. Pari haastateltavaa totesi, että väkimäärä olisi todennäköisesti vähentynyt vieläkin enemmän ilman tätä liikennettä. Yhtenä syynä pidetään työn sijainnin muuttumista: esimerkiksi useat valtion tehtävät ovat siirtyneet keskuskaupunkeihin tai poistuneet kokonaan.

Erään haastateltavan mukaan 50–60-luvuilla ihmisiä muutti pois saaristosta, koska olosuhteet ja yhteydet olivat niin surkeat. Hänen mukaansa yhteysalusliikennettä hoidettiin hienosti Merenkululaitoksen aikaan, kun 80-luvulla tilattiin paljon uusia aluksia. Valitettavasti toimenpiteissä oltiin 30 vuotta myöhässä. Ihmiset olivat jo muuttaneet pois. Vaikka yhteysalusliikennettä on ollut jossain muodossa viimeiset sata vuotta, on saariston vakituisen asutuksen määrä vähentynyt. Näivettymistä siis tapahtuu, vaikka liikennettä on ollut jossain muodossa viimeiset sata vuotta.

*"Ihmisten turvallisuuden kannalta oleellista, että on ammattimaisesti järjestettyä saaristoliikennettä. Vesille lähtö omalla veneellä on kynnys." (H1)*

Haastateltavan näkökulma on uusi ja erilainen. Kukaan muu haastateltavista ei pitänyt esillä ammattimaisesti järjestetyn joukkoliikennepalvelun etuja suhteessa yksityisveneilyyn. Linkama ym. (2016: 4) viittaavat väljästi väestön ikääntymiseen ja sen vaikutuksiin yhteysalusliikennetarpeeseen – ikäihmiset mieluummin käyttävät yhteysalusta kuin kulkevat omin venein.

Ammattimaisuus on tietynlainen tae turvallisuudesta. Se myös takaa alueiden saavutettavuuden sellaisissa sääolosuhteissa, jolloin matkaaminen omilla veneillä ei ole mahdollista tai turvallista. Riittävän isot alukset mahdollistavat liikennöinnin hankalissakin keliolosuhteissa. Esimerkiksi Utön yhteysalusreitin alus ei juuri jätä vuoroja ajamatta sääolosuhteiden vuoksi, muilla reiteillä liikennekatkokset ovat yleisempiä. Vaikka Utön reitti on yksi haastavimmista ja avoinna myrskyille, iso ja turvallinen alus mahdollistaa liikenteen ylläpitämisen luotettavasti ympäri vuoden.

Joukkoliikenneajattelu ei muutenkaan ole ollut saaristoliikenteelle ominaista. Syynä tähän on, ettei saariston vakituinen väestö suostu vertaamaan yhteysalusliikennepalvelua linja-autoliikenteeseen. Perusteena on esimerkiksi se, ettei linja-autoihin oteta ajoneuvoja kyytiin, mutta yhteysalukseen otetaan. Kaikesta huolimatta yhteysalusliikenne on luonteeltaan joukkoliikennettä ja siihen sisältyy samanlaisia elementtejä. Keskeisin elementti on yksittäisten matkantekijöiden kokoaminen saman liikennevälineen kyytiin. Vaihtoehto yhteysalusliikenteelle on matkojen tekeminen yksityisvenein. Yksi päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa esillä ollut seikka on yksityisautoilun käytön vähentäminen joukkoliikenteen käyttöä lisäämällä. Yhtenä kehittämistavoitteena voisi siis pitää yhteysalusliikenteen toimivuuden parantamista niin, että mahdollisimman moni käyttäisi yhteysalusta oman veneen sijasta.

#### 5.4.2. Liikenteen järjestämisen periaatteet eivät ole selvät

Yhteistä lähes kaikille haastatteluille oli se, ettei haastateltava pystynyt varmuudella luettelemaan edes kaikkia tässä tutkielmassa kirjattuja tahoja, joilla on jotain odotuksia yhteysalusliikennettä kohtaan. Jos tahoja saatiin lueteltua, ei kuitenkaan pystytty nimeämään, millaisia odotuksia toisella taholla on. Osa muiden asettamista odotuksista realisoituu periaatteiksi, joiden mukaan ELY-keskuksen tulee toimia. Näiden hahmottaminen osoittautui käytännössä mahdottomaksi. Omat ja edustamansa tahon odotukset olivat kaikilla kirkkaana mielessä. Haastatteluille oli yhteistä myös se, että ELY-keskus pystyttiin nimeämään käytännön toimintaan vaikuttavien päätösten tekijäksi.

*"Liikenteen järjestäminen lähtee saaristolaista. Siellä sanotaan, että saariston vakinaiselle asutukselle tulee järjestää kohtuulliset liikennepalvelut." (H1)*

Saaristolaki on säädös, jonka perusteella valtio järjestää yhteysalusliikennettä. Kyse on ennen kaikkea poliittisesta valinnasta käyttää yhteisiä resursseja saaristoisuudesta aiheutuvien haittojen minimoimiseen. Laki on kuitenkin luonteeltaan puitelaki. Pari haastateltavaa oletti, että ELY-keskuksella on käytössään jotain muutakin lainsäädäntöä, joka antaisi periaatteita ja puitteita yhteysalusliikenteen järjestämiseen. Haastattelijana jouduin toteamaan, ettei näin ole. Valtaosa haastateltavista totesi, että yhteysalusliikenteen tehtävänä on palvella muitakin käyttäjäryhmiä kuin pelkästään saariston vakituista asutusta.

*"Sitä järjestetään oikeastaan kaikkia varten, tietysti ensisijaisesti saariston asukkaita varten" (H4).*

*"Käyttäjäkunta on muuttunut ulkosaariston asukasmäärän vähentyessä" (H1).*

*"Pitäisi nopeasti saada muutettua se, ettei yhteysalusliikenne ole vain vakituksia asukkaita varten. Se on kaikkia varten" (H5).*

Kuten tutkielman kolmannessa luvussa totean, on yhteysalusliikenteen käyttäjäkunta muuttunut merkittävästi ajan saatossa. Usealla reitillä lähes koko vuoden matkustajavolyymi saavutetaan kesäkuukausien aikana, kun matkailijat ja vapaa-ajanasukkaat liikkuvat saaristossa. On siis perusteltua kysyä, ketä varten yhteysalusliikennettä tänä päivänä järjestetään.

Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että yhteysalusliikennettä järjestetään vakituisten asutuksen tarpeisiin. Viisi haastateltavaa kuudesta kuitenkin totesi samaan hengenvetoon, että matkailunäkökulman huomioiminen on entistä tärkeämpään. Parista haastattelusta ilmeni avarampi ajattelutapa, jossa valtion järjestämä ilmainen yhteysalusliikenne on tarkoitettu kaikille. Tätä ajattelua tukee esimerkiksi kaunis saaristoluonto, jonka äärellä voi rentoutua. Saaristomeren kansallispuisto on usean yhteysalusreitin varrella. Koska matkailunäkökulma korostui niin paljon, päätin nostaa sen omaksi tarkasteluteemaksi.

*"En osaa tarkkaan sanoa mihin se perustuu, että on valittu tietyt kohteet ja tietyt reitit" (H3).*

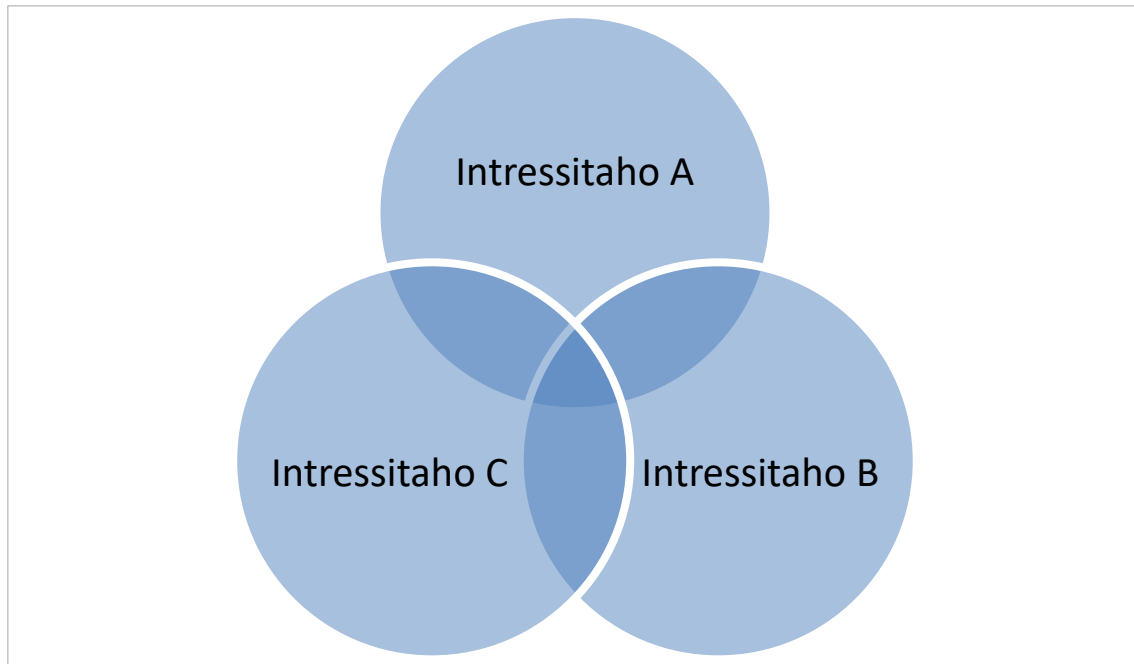
*"Tämä pitäisi käydä läpi perusteellisesti uudelleen. Paljon vanhoja valintoja." (H2)*

Nykyisen yhteysalusliikenteen piirissä olevat saaret ja alueet palvelupisteisiin yhdistävät reittialueet ovat vanhojen valintojen tuloksia. Historiakatsauksessa kävi ilmi, että olemassa olevia reittejä on kritisoitu jo parin vuosikymmenen ajan ja niihin on asetettu muutostoiveita. Juuri mikään ei ole kuitenkaan muuttunut. Tämä havainto nousi esiin useassa haastattelussa.

Havaitsin historiaa tutkiessani, jota oma työstä hankittu empiria tukee, että yhteysalusliikennepalvelun suunnittelua viimeisinä vuosikymmeninä on ohjannut inkrementalistisen suunnitteluperiaate. Suunnitteluperiaatteessa ihanteellisin lopputulos on *Pareton optimi* (kuvio 3), eli niin sanottu "win-win-ratkaisu", jossa mahdollisimman monen osapuolen olot paranisivat kenenkään olojen huonontumatta. Suunnitteluperiaate käy ilmi Charles Lindblomin kirjoittamasta "The Science of Muddling Through" -artikkelista (1959).

Artikkelissa esitetty teoria oli ennen kaikkea kritiikki täyden rationaalisuuden tavoittelulle yhdyskuntasuunnittelussa. Kirjoittaja toteaa, ettei julkishallinnon edustajilla ole resursseja kasvattaa omaa ymmärrystään rajattomasti ja ratkaisuja on tästä syystä pakko tehdä vajaaseen tietoon pohjautuen. Asioiden monimutkaisuuden vuoksi tiedolliset aukot tuli täyttää intressiryhmiltä saatavalla tiedolla ja keskittymään lyhyen tähtäimen suunnitteluun – pitemmällä aikajänteellä asioiden epävarmuus kasvaa hallitsemattomaksi. Bäcklund & Mäntysalo 2009: 21–22, lainaus teoksista Lindblom 1959; 1965.)

Pareton optimia haettiin Lindblomin mukaan pelikentältä, jossa kukin intressiryhmä vahvistii omia etujaan ollen samalla toisten intressiryhmän vastustaja tai liittolainen. Laajemman ymmärryksen saavuttaminen eri intressiryhmien välille ei kuitenkaan ole teorialle välttämätöntä. Riittää, että nämä intressit saadaan mukaan panoksiksi suunnittelun pelikentälle. Intressitahojen ei kuitenkaan tarvitse olla tietoisia muiden tahojen odotuksista, vaan yhteensovittamistehtävä on hallinnon edustajan vastuulla. Tämä tehtävä voi kuitenkin muodostua mahdottomaksi, mikäli odotukset ovat liian etäällä toisistaan. Hyvä suunnittelutuotos saadaan aikaan neuvotteluin ja intressiryhmien tekemin myönnytyksin. (Bäcklund ym. 2009: 21–22, lainaus teoksista Lindblom 1959; 1965.) Aiemman suunnitteluperiaatteen toteuttaminen ei kuitenkaan ole enää mahdollista, koska jatkuva kehittäminen edellyttäisi kasvavia resursseja.



Kuvio 3. Intressitahojen odotusten polttopisteeseen syntyy Pareton optimi.

Eräs haastateltava totesi, että maailma on muuttunut ja saariston liikennepalvelujen tulisi elää tässä muutoksessa mukana. Ajatuksena oli siis tarve joustavuuden lisäämiselle, joka nykyisestä liikennepalvelusta lähtökohtaisesti puuttuu kokonaan. Kun liikennöintisopimukset kilpailutetaan noin viideksi vuodeksi, tarkoittaa se sitä, että seuraavat viisi vuotta liikennöidään samalla tavalla. Toinen haastateltava ehdotti, että kaikki yhteysalusreitit tulisi asettaa päättymään samaan ajankohtaan, jotta voitaisiin rakentaa uusi ja toimivampi ratkaisu puhtaalta pöydältä. Samansisältöinen ehdotus tuli myös toisaalta: jollekin saaristo- toa tuntemattomalle ulkopuoliselle tulisi antaa tyhjä merikortti, johon merkitty vain saaret joissa asukkaita, ja hän suunnittelee reitit uudestaan.

*"Pitäisi lainsäädäntöä tarkistaa täsmällisemmäksi ja saada tarkempi palvelutasomäärittely" (H6).*

Kuten edellä kerron, oletti osa haastateltavista, että ELY-keskuksella on käytössään muutakin lainsäädäntöä ja normeja, jotka ohjaisivat yhteysalusliikenteen palvelutason määrittelyä ja hankintaa. Yksi merkittävä asiakirja, joka tällä hetkellä puuttuu, on poliittisesti

hyväksytty valtakunnallinen palvelutasomääritys. Asiakirjassa linjattaisiin periaatteet liikenteen järjestämiseksi koko Suomessa, jolloin päästäisiin eroon ainaisesti kiistelystä, joka tulee ajankohtaiseksi ennen jokaista kilpailutusta. Samoin sääntelyä tulisi tarkastaa siltä osin, että millä perusteella valtion järjestämäksi reitiksi joku yhteysalusliikennereitti otetaan ja milloin se säilyy niin sanottuna tuettuna reittinä. Tämäkin periaate on aika lailla toimeenpanevan tason harkinnan varassa.

Kysymys on ennen kaikkea siitä, löytyykö poliittista tahtoa ottaa saaristolaki käsiteltäväksi. Eräs haastateltavista oli sitä mieltä, että saaristolakiin ei uskalleta koskea, koska vaarana on koko säädöksen katoaminen.

#### 5.4.3. Saaristomatkailun tarpeita tulisi palvella paremmin

Koska matkailunäkökulma korostui kaikissa haastatteluissa, päätin nostaa sen omaksi tarkasteluteemakseen. Osa haastateltavista koki, että valtiovallalla on ollut ymmärrystä, että yhteysalusliikenteellä voi olla muutakin merkitystä kuin pelkästään vakitukselle asutukselle ja heidän matkoilleen. Ei ole kuitenkaan kategorisesti haluttu sulkea muita merkityksiä, kuten turismia tai vapaa-ajanasukkaiden tarpeita pois. Olemassa oleva sääntely ei tätä kuitenkaan tue, paitsi enintään välillisesti saaristoelinkeinojen kuljetustarpeiden osalta. Liikennesektorin virkamies totesi haastattelussa, että:

*"Valtion vastuulla on viimekädessä vastata liikkumistarpeista myös hankaliin paikkoihin, missä liikkuminen on kallista ja jos niissä on vakituista asutusta - - - siitä varmasti hyötyy asukkaat ja jossain määrin turismi." (H3)*

Hänen puheenvuorostaan saa käsityksen, että valtion tehtävänä ei olisi järjestää liikennettä, joka palvelisi vain matkailun tarpeita. Keskiössä on vakituisten asukkaiden tarpeet ja näiden tarpeiden täyttämisen ohella voidaan ottaa jossain määrin huomioon myös matkailun tarpeet. Tässä on syytä huomioda, että haastateltava tarkoittaa tässä nimenomaan liikennepalvelun järjestämistä, ei niinkään infrastruktuurin, kuten tieverkon, olemassaoloa ja ylläpitoa. ELY-keskus kuitenkin toimii osittain tämän periaatteen vastaisesti:

*"Nykyisissä rengasreiteissä ei ole kysymys vakituisten asukkaiden tarpeista, osittain toki. Niissä on vahva matkailullinen ote, joka on sinällään perusteltua." (H6)*

ELY-keskus tukee yhteyksiä kahdella rengasreitillä Varsinais-Suomen saaristossa, jotka ovat osa Suomen virallisia matkailuteitä. Saariston rengastie ja Pieni rengastie ovat olleet vain kesäkaudella auki olevia yhteyksiä, jotka aloitettiin vuonna 1996 Merenkulkulaitoksen EU-rahoituksella käynnistämässä projektissa. Kuten haastateltava edellä toteaa, näiden reittien osalta kysymys ei ole vakituisten asukkaiden tarpeiden täyttämisestä. Yhteydet saaristosta mantereeseen on järjestetty toisin tavoin. Yhteyksien ylläpito on kuitenkin nähty tarpeelliseksi, jotta alueen matkailullinen potentiaali voisi tulla käyttöön. Reittivälien liikennöiminen ilman julkista tukea tuskin olisi kannattavaa. Erään haastateltavan mukaan Varsinais-Suomen saaristossa on edelleen paljon valjastamatonta matkailupotentiaalia.

Moni haastateltava pohti, palvelevatko nykyiset reitit parhaalla mahdollisella tavalla matkailijoita. Kesäajan palvelutasolla katsottiin olevan suuri merkitys matkailun kehittämiseen alueella. Haastateltavat katsoivat esimerkiksi, että

*"Saataisiin alukset palvelemaan mahdollisimman suurta käyttäjämäärää ja niin, että kaikki [ratkaisut] tukisi matkailua" (H3).*

*"Matkailun kannalta keskeisiin reitteihin voisi panostaa - - joissakin vuoroissa voitaisiin satsata nimenomaan matkailun kehittämiseen" (H2).*

*"Paljon on puhuttu saavutettavuudesta, tärkeä erityisesti matkailun näkökulmasta" (H1).*

Vaikka valtiovallalla on ollut ymmärrystä muidenkin kuin saariston vakituisten asukkaiden ja heidän elinkeinojensa liikennetarpeiden täyttämiseen, edellyttäisi se nykyisen säädöspohjan muuttamista. Edellä olevat haastattelunäytteet ovat hallinnon tasojen ääripäistä, ja muissakin haastatteluissa matkailuun suhtauduttiin positiivisesti tai vähintään varovaisen myönteisesti. Ajatus matkailun entistä vahvemman huomioon otamisesta kuitenkin on omiaan vahvistamaan yhteysalusliikenteeseen liittyvää pirullisuutta. Turistien ja vakituisten asiakkaiden tarpeet koskien aikataulua voivat olla hyvin kaukana toisistaan. Näiden tarpeiden yhtäaikaista täyttämistä edellyttää hyvin todennäköisesti lisäresursseja.

Alueella on käynnissä useita eri hankkeita, joilla tavoitellaan saariston saavutettavuuden parantamista. Erityisesti satunnaisten kulkijoiden on ollut hankala löytää tietoa saariston



liikenneyhteyksistä. Saavutettavuuteen panostamisen toivotaan lisäävän matkailijoiden määrää saaristossa, joka näkyy myös yhteysalusten kapasiteetin suurempana käyttönä. Yhdessä hankkeessa on nimenomaan tarkoitus valikoida reittejä, joissa on matkailupotentiaalia, ja rakentaa näille reiteille selkeitä ja helposti ymmärrettäviä matkaketjuja. Matkailuun panostaminen on perusteltua nimenomaan saariston elinvoiman näkökulmasta. Haastateltavat totesivat myös:

*"Matkailijat mahdollistavat, että pystyy toimimaan ja elämään ympärivuotisesti saaristossa - - Matkailun kehittäminen on keskeinen asia." (H2)*

*"Ei meistä [saariston asukkaista] moni pärjäisi ilman turisteja" (H5).*

*"Missä se raja menee, koska valtion ilmainen liikenne on pois joltain taksiveneeltä tai yksityisyrittäjältä. Mihin vedetään se raja? Koska se antaa ja koska se rupee ottamaan pois? Olisi hienoa, että olisi myös markkinoita näille pienille yrittäjille." (H5)*

Saariston elinvoima siis riippuu hyvin pitkälti matkailijoista. Valtion yhteysalusliikenteeseen liittyy kuitenkin paradoksi: ilmainen liikenne tuo matkailijoita alueelle, mutta se myös estää saaristossa toimivien pienyrittäjien mahdollisuuden harjoittaa omaa elinkeinoaan. Haastateltavan toteamalla tavalla olisi ensisijaisen tärkeä pohtia, että missä menee raja, jolloin valtion ilmainen liikenne antaa enemmän kuin se ottaa.

On kuitenkin kysyttävä: kenen tehtävä on edistää matkailuelinkeinoja? Nykyisen saaristolain tai ELY-keskuksista annetun lain ja asetuksen mukaan se ei ole saaristoliikennettä järjestävän viranomaisen tehtävä. Voiko saaristoliikenteen järjestäjä kuitenkaan täysin sivuuttaa näitä toiveita, joita saaristomatkailuun liittyy? Voidaan ajatella, että liikennettä voidaan hyödyntää kaikkiin mahdollisiin yhteiskunnan tarpeisiin. Toki näin on nytkin: muiden vastuulla olevat koulu- ja jätekuljetukset, ja esimerkiksi posti, kulkevat yhteysaluksen kyydissä normaalin liikennöinnin ohessa. Liikenne on siis kaikkia yhteiskunnan toimintoja varten. Liikenteen laajentaminen muiden kuin vakituisten asukkaiden tarpeiden perusteella tuntuu kuitenkin vaikealta yhtälöltä.

*"Jos oot turisti, oot tottunut, että ainahan kaikki maksaa jotain - - Turisteilla on erilainen valmius maksaa" (H3)*

Teeman viimeinen haastattelunäyte liittyy nykyisen liikenteen kykyyn vastata matkailijoiden tarpeisiin. Yrittäjät ovat esittäneet, että nykyinen täysin ilmainen liikenne on joltain osin matkailun kehittymistä estävää. Ilmainen liikenne tarkoittaa sitä, ettei kukaan lunasta etukäteen matkustusoikeutta ja samalla saa lupasta kuljetuspalvelun suorittamisesta. Tämä on hyvin merkittävä filosofinen kysymys. Kun kukaan ei osta lippua, ei synny myöskään taetta siitä, että kuljetus toteutuu. Kuten aikaisemmin totesin, on monella reitillä kesäsesongin aikaan isot matkustajavolyymit. Kapasiteetti saattaa olla täydellä käytöllä. Tällöin voi syntyä tilanne, että matkailija ei pääse aluksen kyytiin, vaikka olisi varannut majoituksen saaresta. Tästä syystä olisi ehkä tarpeen selvittää yhteysalusliikenteen osittaista maksullisuutta; vakituisten asukkaiden liikenteen maksullisuuteen vain yksi haastateltava oli valmis. Tämä parantaisi myös pienten saaristoyrittäjien mahdollisuutta toimia markkinoilla.

Useampi haastateltava ehdotti, että kesäsesongin aikana tulisi olla isompia aluksia vastaamaan kasvavaan kysyntään. Tämä ei kuitenkaan ole niin yksinkertaista, koska useamman aluksen edellyttäminen tarkoittaisi kustannusten kasvua, eikä talvikaudella ole taroituksenmukaista ajaa isolla aluksella, kun matkustajamäärät ovat pienempiä. On siis tyydyttävä keskimääräiseen hyvään, joka kapasiteettinsa puolesta on riittävä talvella ja välttävä kesällä.

#### 5.4.4. Uusia toimintamalleja tulisi kokeilla rohkeasti

Viimeisen tutkimuskysymyksen kannalta "miten yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyviä haasteita kannattaa ratkoa" keskeisin aineistoteema liittyy tulevaisuuden visioihin ja kehittämissuuntiin. Rohkeuteen uusien toimintamallien kokeilemisessä kannustettiin kautta linjan. Yksi kehittämissuunta, aiemmin kerrottujen lisäksi, korostui haastatteluissa: Suomessakin olisi syytä kokeilla ja selvittää niin sanotun Tukholman mallin käyttöönottoa, jossa rahti- ja ajoneuvokuljetukset ovat eroteltu henkilökuljetuksista. Tämä mahdollistaisi toiminnan tehostamista ja toisi todennäköisesti kustannussäästöjä. Osa oli varmoja, että yleistä vastustusta todennäköisesti syntyisi, mutta siihen ei pidä suhtautua liian vakavasti. ELY-keskuksella kuitenkin on kokonaisvastuu liikenteen järjestämisestä ja kehittämisestä. Vanhoihin toimintamalleihin lukittautuminen lisää pahimmassa tapauksessa

kansalaisten eriarvoisuutta ja kasvattaa liikenteestä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

*"Mun mielestä se on hyvä, että vihdoin tarkastetaan reitit, että onko tarpeet ja olosuhteet muuttuneet. Mikään ei ole entisellään."* (H5)

*"Ajattelen samalla tavalla kuin siellä Tukholmassa. Että ne saaret, missä ei oo tietä, miksi niihin ajetaan aluksella, jolla voi viedä auton? Onhan se toisaalta näppärää, että tavarat saa kuljetettua yhteysaluksessa, eikä tarvitse erikseen tilata kuljetusta rakennustarvikkeille. Mutta olisiko se silti joustavampaa, jos alukset olisivat nopeampia ja kuljettaisivat vain henkilöitä?"* (H4)

*"Konseptia kannattaa miettiä, eli olisivatko ne asiakkaat jossain vaiheessa hyväksymässä rahti- ja henkilöliikenteen laajemman erottelun Tukholman mallin mukaan. Tämä tullee aiheuttamaan suurta vastustusta käyttäjäkunnassa. Täytyy myöntää, että kehittäminen kaikkia miellyttäen on vaikeaa, jopa mahdotonta."* (H6)

Tapani Jaakkola esitti edellä kerrotun Tukholman mallin kokeilemista opinnäytetyössään (2014). Julkisessa keskustelussa idea pääosin tyrmättiin, mutta ehkä aika alkaa olla kokeilulle kypsä. Myös rohkeuteen reittien uudelleentarkastelulle kannustettiin, koska nykyiset reitit perustuvat osittain vanhoille valinnoille, eikä perusteita nykyiselle toimintamallille ole olemassa. Järjestämisen periaatteita käsittelin tarkemmin kohdassa 5.4.2.

Merkittävimmäksi kehittämisen haasteeksi todettiin rahoituksen riittävyys. Vastaaminen esimerkiksi päästövähennystavoitteisiin edellyttää lisärahoitusta. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin kuntien osallistumista liikenteen rahoittamiseen, joka itse asiassa on ollut esillä jo 1990-luvulla. Tämä ei luonnollisesti ole saanut vastakaikua kunnista, joiden alueella yhteysalusliikennettä on. Myös maksullisuus, osittainen tai kaikkia käyttäjäryhmiä koskeva, voisi olla ratkaisu liikennepalvelun kehittämiseksi. Täyteen kustannusvastaavuuteen ei voida päästä, jos halutaan pitää liikenteen hinta kohtuullisena, mutta maksuilla voisi olla mahdollista saada pieniä parannuksia esimerkiksi matkailua palvelevien yhteysalusreittien palvelutasoon.

*"Rahoituksen haasteet tulee olemaan jatkossa merkittäviä. Ellei sitten saada maksullisuutta jollakin tapaa mukaan. Mikä olisi ihan oikeutettua, koska muukin joukkoliikenne on maksullista. Voi olla, ettei se helposti toteudu. Siinä olisi pieni mahdollisuus palvelun paranemiselle."* (H6)

Yksi merkittävä kehittämiskohta on yhteysalusten korkea ikä. Ne eivät myöskään kaikilta osin vastaa tarpeisiin, jota käyttäjillä on nykyliikennettä kohtaan. Liikennettä järjestävällä taholla, Varsinais-Suomen ELY-keskuksella on halua ja tahtoa uudistaa kalustoa, mutta se ei nykyisessä rahoituskehityksessä ole mahdollista. Erityisesti liikenteen loppukäyttäjiä edustava haastateltava kritisoi kilpailuttamisen mukanaan tuomia heikennyksiä saaristo-liikenteeseen. Eräs haastateltava totesi, että:

*"Alukset ovat tulleet vanhemmiksi ja huonommiksi. Kilpailuttaminen ei ole toiminut toivotulla tavalla." (H5)*

Julkiset hankinnat ovat hyvä renki mutta huono isäntä. Tämä pätee erityisesti silloin, kun liikenteen järjestämiseen käytettävä rahoitus on tiukassa eikä kilpailutuksissa voida huomioida laatua osana kokonaistaloudellista edullisuutta. Halvin hinta ratkaisee. Vaikka tarjoaja täyttää tarjouksen vähimmäisvaatimukset, voi voittajaksi valikoitua vanhojakin aluksia. Nämä ovat omiaan lisäämään liikenteen epävarmuutta. Vanhojen alusten ympäristöystävällisyydestä voidaan olla montaa mieltä, vaikka tiettyä päästötasoa edellytettiin.

Yhtenä kehittämiskohteena, joka voisi helpottaa erilaisten odotusten yhteensovittamista sekä parantaa saariston asemaa kokonaisuutena, on päätöksenteon siirtäminen lähemmäksi käyttäjiä ja aluetta. Erään haastateltavan mukaan:

*"Yhteistyötä voitaisiin lisätä sillä tavoin, että saataisiin päätöksenteko lähemmäksi sitä aluetta ja ehkä kokonaisvaltaisempaa keskustelua saariston asemasta." (H3)*

Vuoropuhelun ja dialogin lisääminen on yksi keskeisistä pirullisten ongelmien ymmärtämisestä edistävistä seikoista. Keskustelujen kautta on mahdollista päästä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen ongelman luonne huomioon ottaen. Tätä tehdään jo osittain tälläkin hetkellä, kun käyttäjät ovat mukana liikennepalvelun suunnittelussa. Palvelumuo-  
toilun periaatteita hyväksi käyttäen pyritään löytämään niitä kaikkein keskeisimpiä tarpeita, jotta liikennepalvelu on tehokkaasti järjestetty todellisiin tarpeisiin pohjautuen. Kuten eräs haastateltava toteaa, on asiakasnäkökulman korostamisessa riskinä yhden näkökulman painottuminen. Alueen kokonaisvaltaista etua ajavat esimerkiksi kunnat, matkailuorganisaatiot ja maakuntien liitot.

## 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa kokoan yhteen tutkielman keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Aluksi vastaan tutkielmalle asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

### 1. Miten valtion järjestämä yhteysalusliikenne on rakentunut?

Nykyisen muotoinen yhteysalusliikenne on rakentunut pienin askelin 1920-luvulta lähtien – ensi vuonna onkin aika juhlistaa valtion järjestämän yhteysalusliikenteen 100-vuotista taivalta. Isoimpina käännekohtina historiassa voitaneen pitää vuosia 1958, 1968 ja 80-lukua ylipäätään: varsinainen ympärivuotinen yhteysalusliikenne alkoi 1958, yhteysalusliikenneasiat keskitettiin merenkululaitokseen 1968 ja 80-luvulla hyväksyttiin saaristolaki sekä kehitettiin samalla saaristoliikennettä uudistamalla aluksia. Tarkemmin yhteysalusliikenteen rakentumisen vaiheita on kuvattu tutkielman kolmannessa luvussa.

Liikenteen kehittämisen voidaan katsoa aiemmin pohjautuneen periaatteeseen, jossa kehittämistoimenpiteitä voidaan tehdä, kunhan kenenkään olosuhteet eivät huonone. Tätä toimenpiteiden ja päätösten optimialuetta kuvataan nimellä Pareton optimi. On havaittavissa, että periaatteen noudattaminen on ollut omiaan lisäämään yhteysalusliikenteen sekavuutta ja tehottomuutta, kun päätökset eivät ole aina välttämättä olleet rationaalisesti perusteltavissa. Nykyinen liikennepalvelu ei kaikilta osin täytä nykykäyttäjien tarpeita, kun resursseja tuhlautuu sellaisiin reitteihin ja saariin, joiden liikennetarpeet ovat merkittävästi pienentyneet vuosien takaisista.

Yhteysalusliikenteen synty ja rakentuminen eivät noudattele perinteistä kaavaa, jossa ensiksi asiasta säädetään poliittisesti ja sen jälkeen viranomainen panee asian täytäntöön. Vaikka Merenkululaitos aloitti saariston kelirikkoliikenteen hoitamisen ilman varsinaisia säädöksiä, on kirjallisuudesta havaittavissa, että toiminta päätettiin aloittaa jonkinlaisen poliittisen vuoropuhelun seurauksena. Alkuvaiheeseen liittyy epämääräisyyksiä, joiden tarkempi tutkiminen olisivat riittävä aihe omalle tutkimukselle.

## 2. Millaista kompleksisuutta yhteysalusliikenteen järjestäminen sisältää?

Neljännessä ja viidennessä luvussa esitellään tutkielman empiirinen osuus, joka koostuu haastatteluaineistosta ja kirjallisuuskatsauksesta. Molempien tavoitteena on kuvata odotusten moninaisuutta ja pirullisuuden pelikenttää. Näiden lukujen perusteella voidaan todeta, että hyvin moni pirullisen ongelman ominaisuus on kokonaan tai osittain läsnä yhteysalusliikenteen järjestämisessä.

Olen listannut alla olevaan taulukkoon keskeisimmät kompleksisuuden piirteet, joiden ilmeneminen on todettavissa käytettävissä olleesta aineistosta. Monet asiat sisältävät runsaasti eri ulottuvuuksia, joten on todennäköistä, että pirullisuutta olisi löydettävissä vielä tätäkin enemmän.

Taulukko 1. Pirullisuuden ilmeneminen yhteysalusliikenteessä

Kompleksisuuden piirre	Ilmenemistapa
Ongelma on jatkuvassa muutoksessa	<p>Saaristo ei ole toimintaympäristönä staattinen, se elää ihmisten ja toimintojen mukana. Yhteysalusliikenne julkisen sektorin palveluna on staattista, eikä se pysty parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan muutuvaan toimintaympäristöön. Osaltaan tähän vaikuttaa käyttäjien toiveen pysyvyydestä ja jatkuvuudesta. Liika jousto heikentäisi näitä liikennettä kohtaan asetettuja perusarvoja.</p> <p>Ympäristön muutos muuttaa myös liikennetarpeita. Odotukset muodostavat merkittävimmän osan systeemin pirullisuudesta. Vastaaminen näihin on vaikeaa ilman, että samalla tulisi heikentäneeksi jonkun toisen liikenneyhteyksiä. Myös vastaamattomuus antaa aihetta kritiikille.</p>
Intressien yhteensovittamisen mahdottomuus	<p>Ongelman pirullisuutta kuvaa myös se, että intressien yhteensovittaminen on haastavaa. Intressien moninaisuus tai jopa osittainen ristiriita ei ehkä itsessään ole pirullinen ongelma, mutta perinteisten suunnitteluteorioiden toimimattomuus tukee tätä ajatusta.</p> <p>Yhteysalusliikenteen suunnittelussa on perinteisesti pyritty inkrementalistiseen periaatteeseen, jossa valitaan vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää intressitahojen olosuhteita. Ehtona kuitenkin on, ettei kenenkään olosuhteet heikkene. Yhteysalusliikenteeseen kohdistuvien intressien osalta on mahdollista todeta, että nyt on saavutettu se piste, jossa yhteyksien parantaminen ei ole mahdollista ilman, että joltakin otetaan jotain pois.</p>
Kysymysten ratkaisemiseen ei ole oikeita tai vääriä ratkaisuja.	Mainitut ominaisuudet liittyvät yhteen. Ratkaisuihin ei ole olemassa oikeita tai vääriä vastauksia, on vain hyviä tai huonoja. Tai ehkä pikemminkin riittävän hyviä tai vähiten huonoja. Tämä arvotus liittyy ennen

	kaikkea toimijuuksien subjektiiviseen näkemykseen asiasta. Toisen huono voi olla toisen hyvä. Ei ole myöskään olemassa listaa sallituista toimintamalleista.
Ratkaisuvaihtoehtojen määrä on loputon.	Riittävän hyvien ja vähiten huonojen vaihtoehtojen määrä myös yhteysalusliikenteen järjestämisessä on loputon. Esimerkiksi yksittäinen yhteysalusreitti voidaan rakentaa hyvin monella eri tavalla; alus voi kiertää reitin myötä- tai vastapäivään, alus voi olla nopea tai hidas. Ratkaisuvaihtoehtoilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia.
Jokainen ratkaisu merkittävä.	Käsillä olevan ongelman vaikutus systeemille voi olla merkittävä. Jos esimerkiksi päädytään tarkastelemaan jonkun yksittäisen reitin aikatauluja ja tekemään niihin muutoksia, voi muutos synnyttää lumipalloefektin. Ratkaisut voivat esimerkiksi aiheuttaa autoitumista toisaalla ja elävöitymistä toisaalla. Tältä osin ratkaisut ovat myös merkittäviä, koska tehdyn toimenpiteen aikaansaamaa vaikutusta voi olla vaikea peruuttaa uudella ratkaisulla.

Yhteiskunta ja julkinen hallinto sisältävät lähes aina pirullisia ongelmia. Se ei ole mikään uutinen. Pirullisia ongelmia ei myöskään pidä pelätä. Niiden käsittely edellyttää tietynlaista lähestymistapaa, joka ei ehkä ole viranomaisille ominaisinta. Ongelmien pirullisuus ei myöskään ole yksinomaan huono asia, koska niihin liittyy mahdollisuuksia, joita toimijatahojen täytyy kyetä hyödyntämään.

### 3. Miten yhteysalusliikenteen järjestämiseen liittyviä haasteita kannattaa ratkoa?

Kuten totean, pirullisten ongelmien ratkaiseminen ei ole yksinkertaista eikä edes helppoa. Pelikenttä, eli toimijat, jotka asettavat odotuksia yhteysalusliikennettä kohtaan, muuttuu jatkuvasta muiden toimijoiden mukana. Kokonaisuus on jatkuvassa liikkeessä, joka lisää ongelmien ratkaisemisen haasteellisuutta.

Ensimmäiseksi nostan esille avoimuuden. Intressit ja odotukset tulisi tuoda avoimesti esille kaikille pelikentän toimijoille. On myös huomattava, että kaikki pelikentän pelurit eivät tunnista toisiaan. Muihin pelureihin tutustuminen ja intresseistä keskusteleminen edellyttänevät luontevaa alustaa kohtaamisille. Jokainen ei voi pelata peliään itsenäisesti välittämstä muista, koska muuten kompleksinen systeemi ei voi avautua ja löytää yhteistä ratkaisua ongelmaan. Tarvitaan haastatteluissakin esillä ollutta ajatusta kokonaisvaltaisemmasta keskustelusta saariston asemasta.

Avoimuus mahdollistaa toimijoiden välisen vuorovaikutuksen. Keskustelemalla, kuuntelemalla ja analysoimalla tietoa voidaan löytää paras mahdollinen ratkaisu pirulliseen ongelmaan. Ja nimenomaan paras mahdollinen riittää, ei pidä tavoitella täydellisyyttä. On myös muistettava, että organisaation pitää käyttää arvoaltaansa pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Moni piilevä tieto, josta on hyötyä ongelman ymmärtämisessä ja ratkaisuvaihtoehtojen kartoittamisessa, on organisaation ulkopuolella. Moniäänisyys on tavoittelemisen arvoista, mutta vuoropuhelussa on tarpeen muistaa, ettei mikään yksittäinen näkökulma liikaa korostu.

### *Johtopäätökset*

Pirallinen ongelma on pirallinen, vaikka sen voissa paistaisi. Ongelma tulee hyväksyä sellaisena kuin se on ja käsitellä sitä sen vaatimalla tavalla. Ongelman yksinkertaistamiseen ei pidä sortua. Pakonomainen perinteisten ongelmanratkaisukeinojen käyttäminen pirullisiin ongelmiin voi jopa pahentaa tilannetta ja syventää ongelman pirallisuutta. Rutiinimainen suhtautuminen on pahinta mitä pirullisille ongelmille voi tehdä. Kompleksisuusajattelu velvoittaa meitä analysoimaan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, kun tarkastelemme ongelmia. Tärkeää on myös antaa mahdollisuus luoville ratkaisuille.

Muuttuva toimintaympäristö edellyttää viranomaisilta ja julkiselta vallalta aktiivisuutta. Jo 90-luvulla on noteerattu, että matkailijoiden ja vapaa-ajanasukkaiden osuus yhteysalusliikenteen käyttäjistä on yli puolet. Vuosien saatossa tämä kehitys on vain jatkunut. On edelleen kiistatonta, että matkailulla on iso merkitys saariston elävänä säilymiseen. Matkailijoita olisi hyvä saada saaristoon yhä enemmän. Saaristolaki ei kuitenkaan tunnista tällaista käyttäjäryhmää. Mikä on ollut syynä, ettei lainsäädäntöä ole haluttu muuttaa vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä?

Haastattelujen perusteella olisi myös tarpeen tarkastella yhteysalusliikenteen järjestämisen kokonaisuutta. Nykyinen säädöspohja tarvitsee päivitystä, jotta liikennesuunnittelussa voitaisiin panostaa toivotulla tavalla. Pirullisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää



monipuolisia toimenpiteitä, jotta paras mahdollinen ratkaisu voidaan saavuttaa. Jos sää-döspohjan päivittäminen on yksi sellainen asia, tulisi siihen tarttua.

Monipolvinen historia yhdistettynä monenkirjaviin toiveisiin synnyttää tilanteen, jossa tarvitaan monipuolisesti erilaisia toimenpiteitä kompleksisuuden voittamiseksi: poliittista ohjausta, vuorovaikutusta toimijoiden välillä, uudenlaista päätöksentekoa. Monitulkintainen ongelma edellyttää poikkeamista klassisesta ongelmanratkaisuprosessista. Uskoisin, että kaikkien osapuolien aitona haluna on pitää saaristo elävänä tulevaisuudessakin. Tämä turvataan toimijoiden välisellä yhteistyöllä sekä riittäväillä ja oikeansuhteisilla yhteiskunnallisilla panostuksilla palveluihin, liikenteeseen ja muuhun infrastruktuuriin.

## LÄHDELUETTELO

- Bäcklund, Pia & Raine Mäntysalo (2009). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121: 1, 19–31.
- EP-Logistics Oy & Viatek Oy (1999). Lautta-alusten ja yhteysalusliikenteen hallinnon kehittäminen Saaristomerellä.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (2001). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, Jari (2007). 6–8? (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksessa: *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*, 32–46. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hanén, Tom (2017). *Yllätysten edessä - Kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta*. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 11. Väitöskirja. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Hanén, Tom & Harri Raisio (2017). Kompleksisuustieteet sotatieteellisessä tutkimuksessa – järkevä suunta vai harhapolku? *Tiede ja ase* 75, 100–123.
- Hiilamo, Heikki (2010). Sosiaaliset mahdollisuudet. Teoksessa: *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*, 211–236. Toim. Juho Saari. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010.
- Hirsijärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2015). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi
- Hirvonen, Timo, Petri Kahila, Simo Rautiainen, Keimo Sillanpää & Tommi Ålander (2018). *Saaristopolitiikan arviointi*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja

2018:8a. Saatavissa 16.4.2019: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161143>.

Huttunen, Riku (2017). Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Toim. Riku Huttunen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2017.

Jaakkola, Tapani (2014). Yhteysalusliikenne tulevaisuudessa. Opinnäytetyö. Turun ammattikorkeakoulu. Saatavissa 15.4.2019: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/78787/Jaakkola\\_Tapani.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/78787/Jaakkola_Tapani.pdf).

Jalonen, Harri (2006). Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48: 2, 115–126

Katajamäki, Hannu (2019). Suomalaista yhteiskuntaa vaivaavat pirulliset ongelmat. *Turun Sanomat* 18.4.2019. Saatavissa 4.5.2019: <https://www.ts.fi/mielipiteet/lukijoilta/4534928/Lukijalta+Suomalaista+yhteiskuntaa+vaivaavat+pirulliset+ongelmat>.

Kaukiainen, Yrjö & Pirkko Leino-Kaukiainen (1992). *Navigare Necesse: Merenkulkulaitos 1917–1992*. Merenkulkuhallituksen julkaisu. Jyväskylä: Gummerus.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (1976). Työryhmän selvitys Lounais-Suomen ja Savonlinnan saaristojen yhteysliikenteen ja sen edellyttämien liikenneverkostojen kehittämiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (1981). Työryhmän selvitys Lounais-Suomen kuljetuspalvelujen järjestämisen hallinnollisesta uudelleenorganisoinnista erityisesti keli- rikkoliikenteen osalta ja Lounais-Suomen saariston kuljetuskalustotarpeesta vuosille 1981–1991.

- Kuusisto, Esko & Jorma, Leppänen (2018). Saaristopolitiikan historiikki 1949–2018. Helsinki: Saaristoasiain neuvottelukunta, Maa- ja metsätalousministeriö.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2009). Saaristoliikenteen palvelutaso ja liikenteen kilpailuttaminen. Työryhmäraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 4/2009. Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2016). Saariston liikennepalvelujen kehittäminen etenee. Tiedote 17.11.2016. Saatavissa 15.4.2019: <https://www.lvm.fi/-/saariston-liikennepalvelujen-kehittaminen-etenee-912266>.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2017). Valtio ei ota käyttöön yhteysalusliikenteen maksuja. Tiedote 13.2.2017. Saatavissa 15.4.2019: <https://www.lvm.fi/-/valtio-ei-ota-kayttoon-yhteyssalusliikenteen-maksuja-921981>.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2018). Hyvinvointia ja kestävää kasvua toimivilla verkoilla, palveluilla ja tiedolla, liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 13/2018. Saatavissa 23.4.2019: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160895>.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2019a). Liikenne- ja viestintäpolitiikka hallitusohjelmassa 2019–2023. Virkamiesnäkemys. Saatavissa 14.4.2019: <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=299585>.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2019b). Liikenne- ja viestintäministeriön visio, toiminta-ajatus ja arvot. Saatavissa 23.4.2019: <https://www.lvm.fi/ministerio>.
- Lindell, Juha (2017). Lectio praecursoria: Muutosjohtajuus ja pirulliset ongelmat. Focus localis 45: 3, 61–65.

- Lindell, Juha, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen (2014). Kompleksisuuden johtaminen. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 86–100. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisu 65. Hallintotieteet 2.
- Linkama, Eeva, Olli Holm, Timo Laaksonen, Sirpa Vanhala, Tapani Jaakkola & Heikki Metsäranta (2016). Liikennepalvelut Saaristomerellä ja Suomenlahdella, tilannekuva 2016. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja. Raportti 99.
- Matkailun koulutus- ja tutkimuskeskus (1994). Elävä vesitie saaristomatkaillen vetovoimatekijänä. Projektiraportti. Matkailun koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja A:59.
- Merenkulkulaitos (1999). Merenkulkulaitoksen kehittämishanke - Saariston yhteysliikenne. Työryhmän raportti.
- Mäkynen, Tiina (1997). Yhteysalusliikenteen liikenne-ennuste vuoteen 2010. Turun yliopiston merenkulkualan koulutuskeskuksen ja Merenkulkulaitoksen Saaristomeren merenkulkupiirin julkaisu.
- Mäkynen, Tiina (1998). Uusia yhteysalusreittejä? Turun yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja. C-sarja monisteita 2/1998.
- Paraisten kaupunki (2018). Luova saaristo. Paraisten kaupungin strategia 2018-2022-  
Saatavissa 16.4.2019: [https://www.parainen.fi/web/kommuninfo/strategier/fi\\_FI/handlingar/](https://www.parainen.fi/web/kommuninfo/strategier/fi_FI/handlingar/).
- Rittel, Horst & Melvin Webber (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Science: 4: 2, 155–169.

Saaristoasiain neuvottelukunta (2017). Saaristo-ohjelma 2017-2019 - Saaret, meri, järvet, joet ja rantavyöhyke aluekehitystekijöinä. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 6/2017. Saatavissa 16.4.2019: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80070>.

Saaristoasiain neuvottelukunta (2019). Mahdollisuuksia horisontissa - saariston vetovoimainen tulevaisuus. Saaristoasiain neuvottelukunnan vaalitavoitteet tulevalle hallituskaudelle. Saatavissa 5.5.2019: <https://mmm.fi/saaristoasiain-neuvottelukunnan-vaaliteemat>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015a). Yhdessä enemmän - kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun. Matkailun tiekartta 2015-2025. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 2/2015. Saatavissa 23.4.2019: <https://tem.fi/suomen-matkailun-kasvun-ja-uudistumisen-tiekartta-2015-2025>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015b). Suomen matkailun kasvun ja uudistumisen tiekartta 2015-2025. Tiivistelmä matkailun tiekartasta. Saatavissa 23.4.2019: <https://tem.fi/suomen-matkailun-kasvun-ja-uudistumisen-tiekartta-2015-2025>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2019a). Aluekehittäminen on yhteistyötä. Saatavissa 5.5.2019: <https://tem.fi/aluekehittamisen-tavoitteet-ja-suunnittelu>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2019b). Maaseutu- ja saaristopolitiikka. Saatavissa 5.5.2019: <https://tem.fi/maaseutu-ja-saaristopolitiikka>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2019c). Matkailu kasvaa ja uudistuu. Saatavissa 5.5.2019: <https://tem.fi/matkailu>.

Valtiovarainministeriö (2018). Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019-2022. Saatavissa 14.4.2019: <https://vm.fi/documents/10623/307577/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2019-2022/a1aa4c20-64b4-454e-9214-bb7ff3a207da/Julkisen+talouden+suunnitelma+vuosille+2019-2022.pdf>.

- Valtiovarainministeriö (2019a). Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:11. Saatavissa 4.5.2019: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161348>.
- Valtiovarainministeriö (2019b). Valtiovarainministeriön tehtävä ja strategiset tavoitteet. Saatavissa 14.3.2019: <https://vm.fi/tehtava-ja-tavoitteet>.
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2018). Tienpidon ja liikenteen suunnitelma 2018–2021. Saatavissa 24.4.2019: <https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/58654/TLS-Varsinais-Suomi-final-25-4-2018.pdf/1358ebe4-2384-43bd-a7c5-2c69e4857346>.
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2019). Vuosien 1983-2018 yhteysalusliikennetilastot. Osittain julkaisematon aineisto. Saatavissa 24.4.2019: <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/tilastot>.
- Varsinais-Suomen liitto (2013). Varsinais-Suomen matkailuohjelma 2013–2020. Saatavissa 24.4.2019: [http://www.visitturku.fi/sites/default/files/atoms/files/varsinais-suomen\\_matkailuohjelma\\_2013-2020.pdf](http://www.visitturku.fi/sites/default/files/atoms/files/varsinais-suomen_matkailuohjelma_2013-2020.pdf).
- Varsinais-Suomen liitto (2014). Varsinais-Suomen liikennestrategia 2035 +. Saatavissa 24.4.2019: [https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Tietopankki/Julkaisut/2014/Varsinais\\_Suomen\\_liikennestrategia\\_2035.pdf](https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Tietopankki/Julkaisut/2014/Varsinais_Suomen_liikennestrategia_2035.pdf).
- Varsinais-Suomen liitto (2017a). Varsinais-Suomen matkailuohjelman päivitys 2017–2020, kehittämisen kärjet. Saatavissa 24.4.2019: [https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Tietopankki/Julkaisut/2017/Varsinais-Suomen\\_matkailuohjelman\\_paivitys\\_2017-2020.pdf](https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Tietopankki/Julkaisut/2017/Varsinais-Suomen_matkailuohjelman_paivitys_2017-2020.pdf).
- Varsinais-Suomen liitto (2017b). Varsinais-Suomen maakuntaohjelma 2018–2021. Saatavissa 24.4.2019: [https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Tietopankki/Julkaisut/2017/Maakuntaohjelma-2018-2021\\_netti.pdf](https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Tietopankki/Julkaisut/2017/Maakuntaohjelma-2018-2021_netti.pdf).

- Varsinais-Suomen liitto (2018). Varsinais-Suomen maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma 2019–2020. Saatavissa 24.4.2019: <https://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Aluekehittaminen/Maakuntaohjelma/Topsu-MYR-15.10.2018.pdf>.
- Varsinais-Suomen liitto (2019). Liiton tehtävät ja organisaatio. Verkkosivut. Saatavissa 24.4.2019: <https://www.varsinais-suomi.fi/fi/tehtaevaet-ja-toiminta/liiton-toiminta-ajatus>.
- Vartiainen, Pirkko (2007). Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijoiden kiikarissa. *Hallinnon tutkimus* 26 (2007): 3.
- Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio (2011). Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa: *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?*, 388–411. Toim. Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori. Tampere: Tampere University Press.
- Vartiainen, Pirkko (2012). Sosiaali- ja terveysreformit pirullisina ongelmina. Teoksessa: *Näkökulmia hallintotieteisiin*, 94–117. Toim. Esa Hyyryläinen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisu 63. *Hallintotieteet* 1.
- Vartiainen, Pirkko, Seija Ollila, Harri Raisio & Juha Lindell (2013). Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Helsinki: Gaudeamus.
- Yleisradio (2017). Tienkäyttömaksut tyrmättiin, mutta saaristoliikenne saattaa tulla pian maksulliseksi. Uutinen 26.1.2017. Saatavissa 15.4.2019: <https://yle.fi/uutiset/3-9425930>.
- Öhman, Martin (1995). Meri yhdistää; Valtiollinen yhteysalusliikenne Varsinais-Suomen saaristossa 1920–1995. Turku: Merenkululaitos, Saaristomeren merenkulkupiiri.



**LIITTEET**

## Liite 1. Haastattelurunko

1. Mikä on roolisi suhteessa saariston yhteysalusliikenteeseen?
2. Mitä mielikuvia sinulle tulee yhteysalusliikenteestä?
3. Voitko kuvailla miksi liikennettä järjestetään? Ketä ja keitä varten?
4. Millä perustein yhteysliikennettä käsityksesi mukaan järjestetään? (alukset, reitit ja niiden piirissä olevat saaret)
  - a. Mitkä toimijatahot määrittelevät järjestämisen reunaehdot?
  - b. Kuka tekee lopulliset päätökset?
5. Mitä odotuksia organisaatiollasi on yhteysalusliikennettä kohtaan?
6. Mitkä ovat tämän hetkiset kipupisteet / ongelmakohdat?
7. Millaisia erilaisia tavoitteita eri toimijatahoilla on?
8. Mikä merkitys valtion järjestämällä liikenteellä on saaristoalueelle?
9. Miten ja mihin suuntaan liikennettä tulisi kehittää?
10. Keskustelua yhteysalusliikenteen toimintakenttää kuvaavista asiasanoista.